




3 1761 11709231 2







Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761117092312>





1996/97 available on CRI microfiche

See:

CA7  
MM  
-P65  
mfe

#98-01247

Annual Report  
of the  
Correctional  
Investigator  
1997-1998





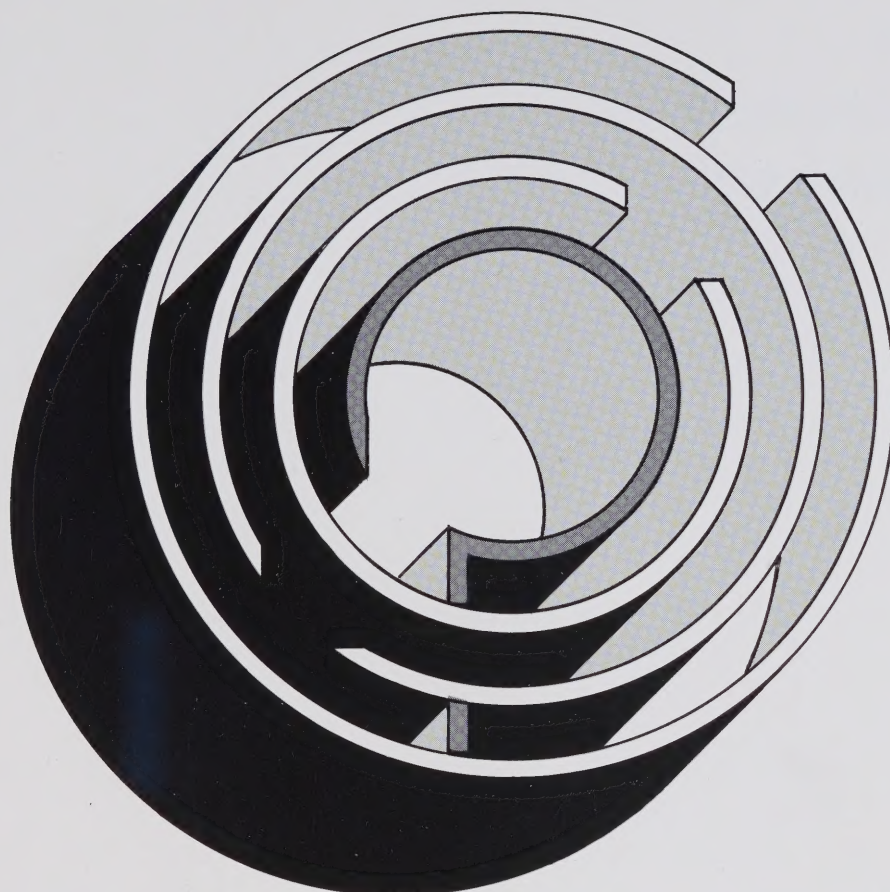


Canada

CA1  
SG 20  
-A56

Government  
Publications

130



# Annual Report of the Correctional Investigator 1997 - 1998



The Correctional Investigator  
Canada







# Annual Report of the Correctional Investigator



1997-1998

Annual Report  
of the  
Correctional  
Investigator







The Correctional Investigator  
Canada

275 Slater Street  
Suite 402  
Ottawa, Ontario  
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

275 rue Slater  
Suite 402  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5H9

June 26, 1998

The Honourable Andy Scott  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you, the twenty-fifth Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart  
Correctional Investigator





---

## TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION .....	1
STATISTICS .....	3
SOME LONG-STANDING SYSTEMIC AREAS OF COMPLAINT .....	17
1. Special Handling Units - Employment and Programming.....	17
2. Inmate Pay .....	17
3. Grievance Procedure.....	18
4. Case Preparation and Access to Programming .....	19
5. Double Bunking.....	20
6. Temporary Absence.....	21
7. Transfers .....	21
8. Issues Arising from a Saskatchewan Penitentiary Hostage Taking.....	22
9. Mental Incompetence.....	23
10. Disciplinary Court.....	23
11. Use of Force, Investigations and Follow Up.....	24
12. Inmate Injuries and Investigations .....	25
13. Inmate Suicides.....	26
CONCLUSION .....	27





---

## INTRODUCTION

From April 1, 1997 to March 31, 1998 this office received a total of 5463 complaints from or on behalf of offenders, a reduction of some 900 from the same period of time as reported in last year's Annual Report. It is of interest to note that the greatest decrease occurred in the Quebec Region while the only increase was 200 more complaints from federally sentenced women.

This has been what I would describe as a back on track year for corrections in Canada. From my perspective as set out in previous reports from this office, a number of complaint issues were not getting resolved. Under the leadership of Commissioner Ingstrup, problem areas were acknowledged and have been or are being addressed.

Our office has been invited and has taken part in various task forces, focus groups and meetings in the areas of administrative segregation, Special Handling Unit reviews, inmate grievance policy, Federally Sentenced Women, health care redress, aboriginal issues and the review of the *Corrections and Conditional Release Act (CCRA)*.

I am pleased to report that I believe significant progress has been made during the past year and I would like to thank the men and women in the Service for working with my staff and hope that we have contributed in some small way to better corrections in this country.

As the Office of the Correctional Investigator struggles with heavy work loads and limiting resources I would like to publicly acknowledge the positive work ethic and dedication of my staff in what is a most challenging career environment, and thank them for their support and commitment.





---

## STATISTICS



---

**TABLE A**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY CATEGORY**

---

Administrative Segregation	
a) Placement	182
b) Conditions	41
Case Preparation	
a) Parole	222
b) Temporary Absence	112
c) Transfer	272
Cell Effects	287
Cell Placement	86
Claims	
a) Decisions	66
b) Processing	50
Correspondence	53
Diet	
a) Food Services	22
b) Medical	22
c) Religious	19
Discipline	
a) ICP Decisions	31
b) Minor Court Decisions	20
c) Procedures	106
Discrimination	35
Employment	89
Financial Matters	
a) Access to Funds	71
b) Pay	184
Grievance Procedure	157
Health Care	
a) Access	218
b) Decisions	254
Information	
a) Access	76
b) Correction	232
Mental Health	
a) Access	22
b) Programs	8
Other	63
Pen Placement	45
Private Family Visiting	168
Programs	257



---

**TABLE A (cont'd)**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY CATEGORY**

---

Request for Information	294
Security Classification	103
Sentence Administration	66
Staff	263
Temporary Absence Decision	102
Telephone	89
Transfer	
a) Decision	301
b) Involuntary	276
Use of Force	60
Visits	220
<u>Outside Terms of Reference</u>	
National Parole Board Decisions	184
Outside Court	21
Provincial Matter	14
<b>TOTAL</b>	<b>5463</b>

---

**TABLE B**  
**COMPLAINTS - BY MONTH**

---

<u>Month</u>	<u>Number</u>
<u>1997</u>	
April	595
May	683
June	630
July	511
August	336
September	325
October	482
November	529
December	271
<u>1998</u>	
January	331
February	503
March	267
<b>Total</b>	<hr/> <b>5463</b>

**TABLE C**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY INSTITUTION**

Institution	April	May	Jun	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Total
<b><u>CCC's and CRC's</u></b>	4	4	2	6	1	2	0	2	1	6	6	3	37
<b><u>Maritimes</u></b>													
Atlantic	9	14	12	0	5	2	22	36	2	7	16	1	126
Dorchester	19	7	38	6	0	1	28	17	16	7	31	4	174
Springhill	13	20	21	1	3	0	13	1	26	3	14	9	124
Westmorland	0	0	5	1	0	1	3	7	2	0	2	1	22
Prov.-Maritimes	2	4	2	0	0	0	1	0	0	2	2	1	14
<b><u>Ontario</u></b>													
Bath	13	39	3	30	0	1	33	1	5	8	9	20	162
Beaver Creek	1	1	0	4	0	6	2	6	3	0	1	2	26
Collins Bay	16	14	17	7	6	17	7	4	18	6	5	6	123
Frontenac	0	1	0	3	1	1	3	2	0	2	0	0	13
Joyceville	16	38	19	77	6	8	21	12	20	11	46	9	283
Kingston Penitentiary	22	15	21	5	29	3	5	5	4	54	4	6	173
Millhaven	10	15	5	6	3	3	3	4	4	2	21	0	76
Pittsburgh	2	15	8	31	1	3	4	1	0	2	18	3	88
Regional Treatment Centre	1	1	4	1	4	1	5	0	0	21	7	5	50
Warkworth	26	35	7	10	33	12	16	8	8	5	60	14	234
Prov.-Ontario	4	1	2	1	7	3	4	2	4	3	3	3	37
<b><u>Pacific</u></b>													
Elbow Lake	0	7	1	2	0	0	0	4	2	1	0	2	19
Ferndale	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Kent	53	14	20	41	6	6	45	5	16	32	4	2	244
Matsqui	1	2	3	5	1	5	1	4	2	0	0	2	26
Mission	6	17	8	42	0	6	4	26	2	0	0	13	124
Mountain	12	28	6	15	6	5	36	0	0	13	0	3	124
Regional Health Centre	2	6	3	4	1	1	3	5	0	0	1	6	32
William Head	12	17	2	4	2	4	4	8	0	0	1	6	60
Prov.-Pacific	2	2	2	1	0	2	0	0	0	0	0	0	9

**TABLE C (cont'd)**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY INSTITUTION**

Institution	April	May	Jun	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Total
<b><u>Prairies</u></b>													
Bowden	11	30	13	8	38	5	17	4	10	5	8	7	156
Drumheller	10	23	13	3	25	7	13	2	15	3	5	2	121
Edmonton	5	22	15	9	3	1	21	4	11	3	5	4	103
Grande Cache	49	12	14	18	2	12	1	4	12	1	0	0	125
Hobbema	0	0	0	1	0	0	1	0	2	0	0	0	4
Riverbend	5	1	3	0	1	6	1	1	0	1	5	0	24
Rockwood	0	2	2	0	0	7	0	4	0	2	17	0	34
Regional Psychiatric Centre	13	5	21	0	0	15	0	0	12	1	12	6	85
Saskatchewan Penitentiary	20	5	15	4	0	19	4	4	14	4	26	4	119
SHU Prairies	7	2	9	0	0	0	0	1	0	0	0	0	19
Stony Mountain	4	15	9	2	3	28	3	20	5	8	4	52	153
Prov.-Prairies	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	2
<b><u>Quebec</u></b>													
Archambault	15	9	40	1	10	5	9	22	3	4	43	8	169
Cowansville	37	10	3	0	31	2	2	26	2	3	1	6	123
Donncona	16	5	44	2	4	2	43	4	3	27	6	14	170
Drummondville	36	12	7	24	5	2	7	33	1	3	22	6	158
Federal Training Centre	6	10	25	2	1	3	17	4	2	3	22	4	99
La Macaza	13	16	2	21	9	6	15	7	4	18	6	6	123
Leclerc	25	49	9	4	38	9	10	32	4	8	12	4	204
Montee St. Francois	4	5	5	19	2	13	1	4	11	5	4	3	76
Port Cartier	10	4	61	7	5	29	18	45	1	1	1	0	182
Regional Reception Centre	1	7	6	2	6	3	9	14	7	0	1	1	57
SHU Quebec	15	11	18	3	13	1	0	28	1	2	2	4	98
Ste-Anne des Plaines	5	4	20	2	4	3	3	9	1	3	6	5	65
Prov.-Quebec	0	1	0	2	5	1	1	1	1	2	0	0	14
<b><u>FSW Facilities</u></b>													
Edmonton	0	12	3	1	0	1	3	13	0	4	1	0	38
Psychiatric Centre	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	3	0	5
Saskatchewan Penitentiary	5	2	3	1	0	3	0	0	11	0	0	0	25
Springhill	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	8	0	10
Isabel McNeil	0	0	0	4	0	0	0	1	1	0	0	0	6
Joliette	2	64	3	63	0	32	6	31	1	3	31	7	243
Grand Valley	2	0	12	2	18	1	1	45	0	29	1	1	112
Nova	3	0	22	0	0	1	14	1	2	0	0	0	43
Okimaw Ohci Healing Lodge	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Prison for Women	32	21	17	1	0	0	1	4	0	3	0	2	81
RRC Quebec	0	0	0	1	0	5	0	0	0	0	3	0	9
<b>TOTAL</b>	<b>597</b>	<b>677</b>	<b>632</b>	<b>512</b>	<b>338</b>	<b>316</b>	<b>485</b>	<b>529</b>	<b>273</b>	<b>331</b>	<b>506</b>	<b>267</b>	<b>5463</b>



---

**TABLE D**  
**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION BY REGION**

---

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>*Inmate Population</u>
Pacific	643	1906
Prairies	945	3147
Ontario	1265	3421
Quebec	1538	3542
Maritimes	460	1219
Federally Sentenced Women	575	282
CCC's and CRC's	37	468
<b>Total</b>	<b>5463</b>	<b>13985</b>

---

\* Figures provided by the Correctional Service for March 31, 1998

---

**TABLE E**  
**DAYS SPENT IN INSTITUTIONS**

---

<u>Institution</u>	<u>Days</u>
Archambault	7
Atlantic	8
Bath	7
Beaver Creek	1
Bowden	6
Collins Bay	5
Cowansville	9
Donnacona	12
Dorchester	11
Drumheller	8
Drummondville	10
Edmonton	7
Edmonton Institution for Women	3
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	13
Ferndale	3
Frontenac	2
Grand Valley	7
Grande Cache	2
Hobema Healing Lodge	3
Isabel McNeil House	4
Joliette	10
Joyceville	10
Kent	14
Kingston Penitentiary	6
La Macaza	6
Leclerc	9
Matsqui	6
Millhaven	9
Mission	8
Montee St. Francois	6
Mountain	15
Nova	6
Okimaw Ohci Healing Lodge	0
Pittsburgh	4
Port Cartier	18
Prison for Women	5
Regional Health Centre, Pacific	4
Regional Psychiatric Centre, Prairies	5

---

**TABLE E (Cont'd)**  
**DAYS SPENT IN INSTITUTIONS**

---

<u>Institution</u>	<u>Days</u>
Regional Psychiatric Centre, Prairies, Federally Sentenced Women	4
Regional Reception Centre, Quebec	4
Regional Reception Centre, Quebec , Federally Sentenced Women	4
Regional Treatment Centre, Ontario	4
Regional Treatment Centre, Ontario, Federally Sentenced Women	1
Riverbend	3
Rockwood	3
Saskatchewan Penitentiary	7
Saskatchewan Penitentiary, Federally Sentenced Women	4
Special Handling Unit, Prairies	4
Special Handling Unit, Quebec	6
Springhill	8
Springhill, Federally Sentenced Women	5
Ste.Anne des Plaines	5
Stony Mountain	3
Sumas Centre	1
Warkworth	6
Westmorland	8
William Head	3
<b>Total</b>	<hr/> <b>353</b>

---

**TABLE F**  
**INMATE INTERVIEWS**

---

<b>Month</b>	<b># of Interviews</b>
<b><u>1997</u></b>	
April	202
May	248
June	369
July	290
August	198
September	162
October	338
November	398
December	133
<b><u>1998</u></b>	
January	35
February	437
March	62
<b>Total</b>	<hr/> <b>2872</b>



---

**TABLE G**  
**DISPOSITION OF COMPLAINTS**

---

<u>Disposition</u>	<u>Number</u>
Advice given	463
Assistance given	961
Information given	1309
Not justified	398
Not within mandate	219
Pending	372
Premature	1178
Resolved	336
Unable to resolve	74
Withdrawn	153
<b>Total</b>	<hr/> <b>5463</b>

---

**TABLE H**  
**COMPLAINTS RESOLVED BY CATEGORY**

---

<u>TYPE</u>	<u>RESOLVED</u>
Administrative Segregation	
a) Placement	12
b) Conditions	4
Case Preparation	
a) Parole	7
b) Temporary Absence	9
c) Transfer	21
Cell Effects	25
Cell Placement	6
Claims	
a) Decisions	6
b) Processing	3
Correspondence	4
Diet	
a) Food Services	0
b) Medical	3
c) Religious	3
Discipline	
a) ICP Decisions	1
b) Minor Court Decisions	3
c) Procedures	5
Discrimination	0
Employment	3
Financial Matters	
a) Access to Funds	13
b) Pay	26
Grievance Procedure	12
Health Care	
a) Access	14
b) Decisions	8
Information	
a) Access	7
b) Correction	8
Mental Health	
a) Access	1
b) Programs	0
Other	2
Pen Placement	4
Private Family Visiting	18
Programs	17
Request for Information	1
Security Classification	4

---

**TABLE H (cont'd)**  
**COMPLAINTS RESOLVED BY CATEGORY**

---

<u>TYPE</u>	<u>RESOLVED</u>
Sentence Administration	4
Staff	3
Temporary Absence Decision	7
Telephone	9
Transfer	
a) Decision	26
b) Involuntary	2
Use of Force	3
Visits	29
National Parole Board Decisions	2
Outside Court	0
Provincial Matter	1
<b>Total</b>	<hr/> <b>336</b>

---

## **SOME LONG-STANDING SYSTEMIC AREAS OF COMPLAINT**

The following pages are devoted to a description of some long-standing areas of complaint, the Service's response to those issues and the actions taken in an effort to resolve the backlog.

### **1. SPECIAL HANDLING UNITS - EMPLOYMENT AND PROGRAMMING**

In response to complaints received concerning these Units, our investigation resulted in several recommendations being submitted to the Service. These suggested a need to identify and catalogue the needs of the Special Handling Unit (SHU) population and ensure that individual programming opportunities are available that specifically address those needs related to reintegration to a maximum-security institution. Also to ensure that the operation of the centralized SHU is capable of meeting the language, cultural and mental health requirements of those individuals transferred to the Unit.

#### **Status of CSC's Action**

A review of programming needs of offenders in SHU's was conducted as part of an overall review of SHU's in June 1997. Included were examinations of classifications of types of offenders in the SHU; the ability of CSC to deliver corresponding programs to meet those needs within the SHU structure; language issues; aboriginal offender needs; and mental health needs.

Several issues have been responded to and a National Committee has been formed to address programming for offenders committing violent offenses. Work is also underway to develop an effective strategy for addressing needs for SHU and other offenders.

All in all the Service feels it has addressed the concerns set out in our last Report on those issues and I would concur.

I should perhaps mention that in last year's report two other recommendations were made concerning the current composition of the National Review Committee and the right of inmate access to the Committee. Both of those issues were dealt with in last year's report and are now closed.

### **2. INMATE PAY**

For every one of the past ten years we have received complaints concerning the inequities of the inmate pay scale and every year we make recommendations to the Correctional Service to look into the situation. These complaints first and foremost deal with the need for an "across-the-board" increase to offset the erosion of an inmate's financial situation. Such an increase would allow inmates to save more monies for their eventual release and would help to lessen tension and illicit activities within institutions. Complaints were also received



---

concerning the Service's application of its pay policy, specifically in the areas of unemployment and participation in treatment programming. Consequently, we recommended that the Service establish a reasonable minimum daily allowance and that all inmates, regardless of their status, receive at least that daily minimum.

### **Status of CSC's Action**

The issues raised were considered by the National Committee on Inmate Pay which prepared a document and presented it to the Executive Committee. Our office was invited to make input and provide comments during the consultative phase of the review, which we did. I am advised that decisions have been made and directives are being amended. Unfortunately, the mandate given to the National Committee was a "zero" pay increase and therefore an inmate pay increase was not considered an option. Hopefully the recommendations of the Committee will deal effectively with these important issues and resolve the problems that exist. The biggest problem, however, still exists in that there will be no across the board pay increase. Even though our recommendation has been rejected and CSC considers the issue to be closed, the problem will not go away.

### **3. GRIEVANCE PROCEDURE**

The comments and recommendations from this Office on the Service's management of the Inmate Grievance Process span a decade and a half and are well known to the Correctional Service. Last year our comments indicated that there had been a measurable improvement in the grievance system's operations and that the key now for the Service is to follow through in its commitments and ensure that the resolution of inmate grievances remains a management priority.

### **Status of CSC's Action**

The CSC suggests that recent changes to the grievance process have provided offenders with investigations and responses to their complaints that are meaningful and timely. Also, mechanisms that have been established permit managers to extract and analyze cumulative information from grievances in order to identify trends, patterns and anomalies.

The appropriate Commissioner's Directive has been revised and our Office was pleased to provide input during the consultation period. We are advised that the corresponding Training Manual has been developed and that staff training is to be completed.

As well, we have been advised that the Inmate Affairs Branch has developed a Decision Registry system of upheld cases in order to ensure that any corrective action is completed in a timely manner. This Branch also produces the "Inmate Affairs Quarterly Bulletin" to ensure that CSC staff respect legal and policy requirements. Some regions have repeated this exercise attempting to produce a bulletin on a quarterly basis. Following a suggestion from our Office, a decision was taken to share this bulletin with inmates across the Service.

---

Additionally, the Director, Inmate Affairs produces a statistical report on offender grievances twice yearly, which is distributed to regions and operational units. And, finally, both the Executive Information System and Offender Management System store data on performance of the grievance system which is available as required.

#### **4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING**

The whole issue of case preparation and access to programming is a very complex one and is also one on which there is not a significant difference of positions between this Office and CSC. In fact the Commissioner, in a report to the Minister, stated that "CSC acknowledges that the process of case preparation and access to programming needs to be addressed". It is my opinion that a decade of tinkering and public commitment to change has not resulted in a system that prepares inmates for conditional release consideration in a timely fashion. Evidence of this can be found in the statistics in terms of inmates incarcerated beyond eligibility dates and the length of waiting lists for programs. Certainly evidence is also found in the number of complaints filed with this Office concerning case preparation.

##### **Status of CSC's Action**

The Service has established a Steering Committee and a Working Committee which will address 20 different areas of the case management process. For example, changes to the transfer process and outlining the different roles of the COII and Parole Officer are some of the areas currently under review. Recommendations for each area will be presented to EXCOM for approval once completed. All changes resulting from the 20 different recommendations are anticipated to be completed by January, 1999.

The CSC has introduced a program accreditation process which will ensure that programs meet the objectives of the *Corrections and Conditional Release Act* (CCRA) and that they are visibly recognized as a valuable element in offender reintegration and related decision making.

The issue of effective management information for correctional programs has become a priority and is seen as an integral part of enhancing the management of correctional programs as a whole. A national project is currently underway to further enhance CSC's ability to obtain an effective and realistic representation of all program activities, both in the institutions as well as in the community. A combination of data bases are being modified and/or developed in order to provide information that reflects accurate, detailed and consistent reflections of correctional program activities and expenditures. It is expected that these data bases will enable CSC to enter and retrieve effective management information for correctional programs.

---

In response to the high numbers of waivers, regional data collected on waivers has been made available on the Executive Information System since June 1997, and the following action has been taken:

1. Implement a national policy that, on an interim basis, requires Wardens or Deputy Wardens to “sign off” on waivers prior to the waiver being submitted;
2. During the CCRA review, consider removing the right to waive a hearing;
3. CSC will remind Wardens/Deputy Wardens/Reintegration Managers to use action indicators to identify and intervene in cases where delays are emerging;
4. On an ongoing basis, CSC will require Regions to regularly monitor waivers and postponements and intervene where delays are occurring;
5. On an ongoing basis, CSC will require Parole Officers to immediately submit to their supervisor a brief action plan to remedy each postponement resulting from uncontrollable causes; and
6. On an ongoing basis, CSC will include in Parole Officer evaluations the frequency of waivers and postponements.

## **5. DOUBLE BUNKING**

For some time, at least a decade, the issue of double bunking and more recently double bunking in segregation and dissociation areas, has been a matter of concern to this Office and I think it fair to say a matter of concern to CSC. We are also concerned about the Service’s ability to monitor the level of double bunking.

### **Status of CSC Action**

The Service has taken a number of steps to address the concerns related to this matter, including monitoring and reporting on the level of double bunking and also reviewing data quarterly and taking corrective action where necessary. A program has been developed to extract statistics and a report produced to show the length of time of double bunking. An audit found no double bunking in segregation in 12 of 17 institutions visited.

CSC accommodation policy is currently being amended and will address the issue of double occupancy and also affirm that CSC believes that double occupancy is inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of good corrections.



---

## **6. TEMPORARY ABSENCE**

The Temporary Absence program is a very important tool in the successful reintegration of offenders back into society but unfortunately there has been a significant decline in the use of this program. It has been our recommendation that the Service establish both a clear policy direction to promote the use of Temporary Absences and Work Release Programs and an information system capable of monitoring variances in their use across the Service.

### **Status of CSC's Action**

In response to this recommendation, CSC has expanded its monitoring capabilities to include the number of Temporary Absences and Work Releases granted by each institution; the outcome of each Temporary Absence or Work Release, and the purpose and timing of the Temporary Absence or Work Release within the offender's sentence.

In addition, the Commissioner indicated in a memorandum to the Regional Deputy Commissioners that he expected regions to make use of these programs where appropriate.

The Service, in its final response on this issue, indicated that National Headquarters is monitoring the use that regions and institutions make of the Temporary Absence and Work Release programs in accordance with CSC's policies and regulations. Reports are being produced that show national and regional utilization of these programs and that data is examined and follow up made to resolve problems with regard to the use of these programs.

At this point in time, I am satisfied with the response of CSC to the Temporary Absence and Work Release recommendations and consequently will close the file on this issue.

## **7. TRANSFERS**

Our position with respect to the long-standing concerns raised by inmates on the Service's Transfer and Penitentiary Placement process is that it is excessively delayed and poorly managed. As well, too many inmates are housed at a security level above that required by their security classification or are spending unreasonable periods of time in reception units. I have suggested that the process needs to be centrally managed with the development of an information system capable of providing management with data relevant to the performance of this process.

### **Status of CSC's Action**

Amendments to the current transfer process have been drafted which will result in a transfer process that is fair for offenders, easy to manage and that effects transfers in a more timely manner. These are at the decision making level. A monitoring system to track performances for offender transfers has been developed and the transfer data is available to the responsible official for appropriate action where necessary.



---

The Service will also monitor offender placement through the recently developed classification instrument which is presently undergoing field tests. Full implementation of the instrument will be completed by December 31, 1998.

## **8. ISSUES ARISING FROM A SASKATCHEWAN PENITENTIARY HOSTAGE TAKING**

### **A) Reintegration of Protective Custody Inmates**

One of the areas of concern following the Saskatchewan Penitentiary Hostage Taking of March, 1991 was the CSC policy of integrating Protective Custody (PC) offenders into the general population given the presence of an increasing number of hard core maximum-security inmates. The Commissioner of the day was also concerned and decided to launch a national review of the integration of PC inmates and the impact of policies governing this process. However, the review was abandoned in favor of a fundamental review of violence among inmates which was narrowly focused and made only passing comment on the concerns associated with integration. In last year's response to our Annual Report, we were advised that the Service does not intend to conduct specific research studies on this issue at this time but that the Review Committee on Inmate Pay will consider our concerns regarding the impact that inmate pay levels may have on illicit activities and institutional violence.

Consequently we will await the decisions of the Committee on Inmate Pay.

### **B) Preventive Security Guidelines**

Also arising from the Saskatchewan Penitentiary Hostage Taking was our concern with the lack of relevant security information that was available during the course of the incident.

It was noted at the time that the Service had little, if any, national direction with respect to the coordination, verification, communication and correction of preventive security information or the responsibility and accountability of the Preventive Security Officers in relation to this information. As such, the Office of the Correctional Investigator recommended that the Service develop Preventive Security Standards and Guidelines to bring some clarity to this area.

### **Status of CSC's Action**

To respond to the concern of the Office, a form outlining essential data on an inmate's participation in a violent incident has been developed and sent to the field for insertion into all preventive security files.

---

To respond to certain other concerns, the Director General, Security, recently issued a memorandum to the field directing that institutions routinely examine information contained in preventive security files to ensure accuracy or to measure impact. Further, a Standard Operating Practice has been developed dealing with preventive security files, focusing on the recording and follow up to written comments in the files.

## **9. MENTAL INCOMPETENCE**

This issue centers on the Service's responsibility to provide independent representation to inmates who are not reasonably in a position to act for themselves on matters of significance which fall under the authority of the Commissioner of Corrections.

We have been advised by CSC that the procedures for mental incompetence remain a provincial matter and vary significantly among provinces. We were further advised that national policy in this area will not be considered until such time as a uniform Mental Health Act is enacted; which is not in the foreseeable future.

### **Status of CSC's Action**

The Service suggested that in response to our concern that we note complaints received and provide specifics to the Service for further action. Copies of files already completed were also required. No cases have been cited. The Corporate Advisor, Health Services, indicated that he would discuss the matter with officials in the field. The general consensus was that CSC need not adopt any additional measures in this area.

I agree with CSC's position that this issue be closed.

## **10. DISCIPLINARY COURT**

Following an attempt by this Office to investigate a complaint regarding a minor court disciplinary conviction, we were advised that the Service did not maintain a record of such hearings, which was contrary to the pertinent Regulation.

We recommended that the Service take steps to ensure such hearings would be recorded and preserved. We also recommended that an audit be done to ensure that it was in compliance with both the Act and the Regulations. Following receipt of a copy of the Audit, further concerns that we had with the disciplinary process were forwarded to the appropriate official for discussions and action.

---

### **Status of CSC's Action**

The pertinent Directive is in the process of being amended to deal with procedural fairness and the use of incriminating information. Changes were also made regarding the sharing of documentation prior to a hearing. Additionally, a memorandum has been distributed to the field notifying the regions that all disciplinary hearings are to be audio taped. As well, all regions now have a Senior Independent Chairperson which should promote greater consistency in sentencing.

I concur with CSC that this issue should now be closed.

### **11. USE OF FORCE, INVESTIGATIONS AND FOLLOW UP**

The position of the Office of the Correctional Investigator with respect to this issue has been consistently detailed in our Annual Report since 1990-91 and is as follows:

- all use of force incidents are thoroughly and objectively investigated, including input from inmates affected;
- management is responsible for reviewing the reports and ensuring that corrective action is taken; and,
- an information base is maintained regionally and nationally on use of force incidents, type of force used, circumstances, number of injuries, etc., for the purpose of review and analysis to ensure that such incidents are kept to a minimum.

### **Status of CSC's Action**

The Service completed an Audit Report on the use of force and in response to this audit a recommendation for the requirement for refresher training in areas such as physical handling and the application of restraints was put forth. This issue will be handled in conjunction with the Regional Deputy Commissioners as part of their review of the IERT and Cell Extraction Team. The Service originally informed the Office of the Correctional Investigator that this review was scheduled to begin in October, 1997 and be completed by March, 1998. However, this process will not begin until July, 1998.

The Security Branch has issued an interim instruction for Commissioner's Directive 605 - Use of Force. This directive currently states that following an incident where force has been used, an investigation shall be ordered by the Institutional Head or other designated authority. The interim instruction directs the following:



---

In all instances where force was used, the Institutional Head shall ensure that a report on the use of force is properly completed. All use of force reports shall be reviewed by the Institutional Head to determine if only necessary force was used and if any corrective actions should be taken. Where the Institutional Head has reasons to suspect that the amount of force used could have been excessive pursuant to the provision of paragraphs 25 to 27, 34, 35, 37, 494 and 495 of the *Criminal Code*, the Institutional Head shall convene an investigation.

In keeping with this policy change, the use of force report has been revised to reflect the clarification of roles and responsibilities of staff involved during and after an incident where force was used. Additionally, guidelines for the completion of the report have been incorporated into the form.

The Service is currently working to provide the means for information contained in the Use of Force Report to be entered into the Offender Management System (OMS). However, there are currently a number of priority changes which must be made to OMS as soon as possible without jeopardizing the schedule for other changes to critical areas such as administrative segregation. It is anticipated that changes to OMS will be completed in the Fall, 1998.

## **12. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS**

A previous recommendation to the Service had to do with the issue of Section 19 (CCRA) investigations, the recording and reporting of inmate injuries and suicide investigations.

Section 19(1) of the CCRA states:

Where an inmate dies or suffers serious bodily injury, the Service shall, whether or not there is an investigation under Section 20, forthwith investigate the matter and report thereon to the Commissioner.

Our position on this matter was a need to ensure that the Service's investigative process, in addition to being thorough, objective and timely, has the capacity at both the regional and national levels to correlate, analyze and follow up on the results of investigations in a timely and responsive fashion.

### **Status of CSC's Action**

The Service's most recent review of the investigative process has resulted in a number of changes which they believe will assist the Service to expedite the finalization process in the future. The Service is not yet satisfied that they have reached optimum performance so will continue to consider other methods to speed up the process.

---

Some of the many changes already made to improve the investigative process are such things as assigning two senior positions as permanent investigators for national investigations; developing and delivering a training package; developing a Directory to identify additional community resource people; and very importantly, including in Convening Orders the requirement to identify non-compliance with the law or policy.

To address consistency, CSC distributed a memorandum to the regions notifying them of their requirement to consistently comply with Section 19 of the ACCRA. As well, Section 19 investigative reports are to be clearly labelled as such and a copy sent to our Office.

### **13. INMATE SUICIDES**

In last year's report we noted some concerns with respect to investigations on suicides and more particularly the delegation of responsibility for such investigations from the national to the regional level in June, 1996. We were advised by the Commissioner that a national review and analysis on a bi-annual basis of suicide investigation reports would continue. We requested clarification of the review and analysis process plus a copy of the bi-annual retrospective study.

#### **Status of CSC's Action**

The Service informed this Office that although the investigation of inmate suicides is the responsibility of the individual regions, all inmate suicides are reported to National Headquarters which is responsible for reviewing the report to determine if there are any issues which may have national impact.

The Service provides to us a description of the type of analysis and reviews which occur at NHQ as well as further clarification as requested. A copy of the retrospective study on inmate suicides was also provided.

The Service recently contracted for an external review of their policies and practices with respect to suicide prevention. That report is presently being reviewed by CSC.



---

## CONCLUSION

Despite our progress to date there are still a number of troublesome areas that need attention. I am concerned with certain problems of Federally Sentenced Women, especially in the area of percentages of identified maximum-security women being Aboriginal. I am also concerned about the over-representation of Aboriginals incarcerated in Federal penitentiaries generally.

Another issue that needs to be finalized is the Memorandum of Understanding between my Office and the Correctional Service of Canada. This agreement will set out the framework, protocol and nature of the working relationship between the two agencies and hopefully provide a structure to facilitate the timely resolution of offender concerns.

I look forward to these and other challenges and am committed to working closely with the Correctional Service to continue to improve our rapport.



## CONCLUSION

Malgré les progrès que nous avons accomplis jusqu'ici, il subsiste un certain nombre de difficultés sur lesquelles il faut se pencher. Je me préoccupe de certains problèmes concernant les délinquantes sous responsabilité fédérale, pour ce qui est, en particulier, des pourcentages de femmes du niveau de sécurité maximale qui sont des Autochtones. Je m'interroge également, d'une manière générale, sur la surreprésentation des Autochtones incarcérés dans les pénitenciers fédéraux.

Une autre question à laquelle il faut apporter une solution définitive est celle du protocole d'entente entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel et le Service correctionnel du Canada. Cette entente permettra d'établir le cadre, le protocole et la nature des relations de travail entre les deux organismes et, espérons-le, de mettre en place une structure qui sera de nature à faciliter la résolution rapide des préoccupations concernant les délinquants.

Je me prépare à relever ces défis, parmi d'autres, et je me propose de collaborer étroitement avec le Service correctionnel de façon à poursuivre et à améliorer les rapports que nous avons établis.

## Mesures prises par le Service

Le Service a informé l'enquêteur que, même si les enquêtes sur les suicides de détenus relèvent de chaque région, tous les suicides de détenus sont signalés à l'administration centrale, qui est chargée d'examiner les rapports produits pour déterminer s'il existe des aspects pouvant être d'intérêt national.

Le Service nous envoie une description du type d'analyse et d'examen qui sont effectués à l'AC ainsi que les éclaircissements demandés. Un exemplaire de l'étude rétrospective sur les suicides de détenus a également été fourni.

Le Service a récemment fait faire l'examen externe de ses politiques et de ses pratiques en matière de prévention du suicide. Le Service est en train d'examiner ce rapport.

La LSCMLC prévoit, au paragraphe 19(1), ce qui suit :

En cas de décès ou de blessure grave d'un détenu, le Service doit sans délai faire enquête - même si une autre est déjà en cours au titre de l'article 20 - et remettre un rapport au commissaire ou à son délégué.

Notre position sur ce point, c'est que le Service doit veiller à ce que son processus d'enquête, non seulement soit complet et objectif, mais aussi permette, au niveau régional et au niveau national, de faire des corrélations entre les résultats de ses enquêtes, de les analyser et d'assurer un suivi, en temps opportun et de façon efficace.

### Mesures prises par le Service

L'examen le plus récent du processus d'enquête par le Service a entraîné un certain nombre de changements qui, croit-il, l'aidera à accélérer le processus. Le Service n'est pas encore sûr d'avoir atteint le rendement optimal de sorte qu'il continuera d'envisager d'autres méthodes pour accélérer les choses.

Parmi les nombreux changements déjà apportés pour améliorer le processus d'enquête, mentionnons l'affectation de deux postes supérieurs d'enquêteurs permanents aux enquêtes nationales; l'élaboration et l'application d'une trousse de formation; la création d'un répertoire pour augmenter le bassin de personnes ressources dans la collectivité; enfin, chose très importante, l'inscription dans tous les ordres de convocation de l'obligation d'indiquer tout point sur lequel le Service ne respecte pas la loi ou les politiques. Sur le plan de la cohérence, le SCC a distribué aux régions une note de service pour les informer de leur obligation de toujours se conformer à l'article 19 de la LSCMLC. En outre, les rapports requis en vertu de cet article doivent être clairement indiqués comme tels, et un exemplaire envoyé à l'enquêteur.

### 13. SUICIDES DE DÉTENU

Dans le rapport de l'an dernier, nous avons fait part de certaines préoccupations au sujet des enquêtes sur des suicides et, plus particulièrement, de la délégation, en juin 1966, de la responsabilité relative à ces enquêtes, responsabilité qui était passée du niveau national à l'échelon régional. Le commissaire nous avait informés que l'examen et l'analyse semestriels à l'échelle nationale des rapports d'enquête se poursuivraient. Nous avons demandé une clarification du processus d'examen et d'analyse, ainsi qu'une copie de l'étude semestrielle rétrospective.



Au terme d'une vérification sur le recours à la force, le Service a présenté, dans un rapport, une recommandation sur la nécessité de recycler le personnel dans des domaines comme le contrôle physique des détenus et l'application de moyens de contention. L'examen de la question se fera en même temps que l'étude effectuée par les sous-commissaires régionaux au sujet de l'EPIU et de l'équipe d'extraction des cellules. Le Service avait d'abord informé le Bureau de l'enquêteur correctionnel que cet examen devait commencer en octobre 1997 et se terminer en mars 1998. Toutefois, il ne sera pas entrepris avant juillet 1998.

La Direction de la sécurité a donné une instruction provisoire relative à la Directive du commissaire n° 605 sur le recours à la force. Suivant cette directive, à la suite d'un incident où il y a eu recours à la force, le directeur ou l'autorité désignée doit faire une enquête.

L'instruction provisoire prévoit que, dans tous les cas où la force a été employée, le directeur de l'établissement doit veiller à ce qu'un rapport sur le recours à la force soit rédigé dans les formes. Le directeur examine tous les rapports pour pouvoir déterminer si l'on n'a employé que la force nécessaire et si des mesures correctives s'imposent. Lorsqu'il a des raisons de penser que la force employée a pu être excessive suivant les dispositions des paragraphes 25 à 27, 34, 35, 37, 494 et 495 du *Code criminel*, il doit ouvrir une enquête.

À la suite de cette modification, le rapport sur le recours à la force a été révisé de façon à refléter la clarification des rôles et des responsabilités du personnel concerné pendant et après un incident de ce genre. En outre, des lignes directrices pour la rédaction du rapport ont été incorporées dans le formulaire.

En ce moment, le Service fait le nécessaire pour que l'information qui figure dans le Rapport sur le recours à la force soit entrée dans le Système de gestion des délinquants (SGD). Toutefois, il existe actuellement un certain nombre de changements prioritaires à apporter dès que possible au SGD pour ne pas nuire au calendrier d'application des autres changements dans des domaines essentiels comme l'isolement préventif. On pense que cela devrait être fait à l'automne de 1998.

## 12. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUÉS ET ENQUÊTES

Une recommandation faite antérieurement au Service portait sur la question des enquêtes menées en vertu de l'article 19 (LSCMLC) ainsi que les rapports à rédiger sur les blessures subies par les détenus et les enquêtes sur les cas de suicide.

## 10. TRIBUNAUX DISCIPLINAIRES

C'est en tentant d'enquêter sur une plainte relative à une condamnation pour un manquement mineur à la discipline que nous avons appris que le Service ne tenait pas de registre de telles audiences, ce qui allait à l'encontre du règlement applicable.

Nous avons recommandé au Service de faire le nécessaire pour que les audiences soient enregistrées et le compte rendu préservé. Nous lui avons également recommandé de procéder à une vérification pour s'assurer que la Loi et le Règlement étaient observés. Après avoir reçu un exemplaire du rapport sur la vérification, nous avons fait part au fonctionnaire compétent, pour examen et action, des préoccupations que nous avions encore au sujet du processus disciplinaire.

### Mesures prises par le Service

Le Service est en train de modifier la directive applicable en ce qui concerne l'équité de la procédure et l'utilisation de renseignements incriminants. Il a également apporté des changements en matière de communication de documents avant une audience. En outre, il a distribué aux régions une note de service pour leur demander d'enregistrer toutes les audiences disciplinaires sur bandes sonores. Par ailleurs, toutes les régions comptent maintenant un président indépendant principal, ce qui devrait apporter plus d'uniformité sur le plan des sanctions imposées.

Je conviens avec le Service que le dossier devrait maintenant être clos.

## 11. RECOURS À LA FORCE - ENQUÊTES ET SUIVI

Depuis 1990-1991, la position du Bureau de l'enquêteur correctionnel sur cette question a été exposée en détail, d'une année à l'autre, dans notre rapport annuel; cette position est la suivante :

- que tous les incidents où il y a eu recours à la force fassent l'objet d'une enquête complète et objective, qui comprenne des observations des détenus concernés;
- qu'il incombe à la direction d'examiner les comptes rendus et de s'assurer que des mesures correctives ont été prises;
- qu'une base de données soit tenue à jour dans les régions et à l'échelon national sur les cas de recours à la force, le genre de force utilisée, les circonstances, le nombre de blessures, etc., en vue d'un examen et d'une analyse, de façon que de tels incidents soient aussi rares que possible.

Un autre élément de la prise d'otages au pénitencier de la Saskatchewan qui nous préoccupait était l'absence d'information de sécurité disponible au cours de l'incident en cause.

On constatait à l'époque que le Service n'avait guère de directives à l'échelle nationale en vue de la coordination, de la vérification, de la communication et de la correction des renseignements en la matière ni de la responsabilisation des agents de sécurité préventive relativement à cette information. À ce titre, l'enquêteur correctionnel avait recommandé que le Service élabore des normes et des lignes directrices en matière de sécurité préventive pour apporter une certaine clarté dans ce domaine.

Mesures prises par le Service

En réponse à nos préoccupations, le Service a élaboré un formulaire où sont inscrites les données essentielles sur la participation d'un détenu à un incident violent et l'a envoyé aux unités opérationnelles pour qu'elles l'insèrent dans tous les dossiers de sécurité préventive.

Pour donner suite à d'autres préoccupations, le directeur général de la Sécurité a récemment envoyé aux unités opérationnelles une note de service pour s'assurer que les établissements examinent systématiquement l'information que contiennent ces dossiers afin d'en vérifier l'exactitude ou d'en mesurer l'impact. De plus, le Service a élaboré, pour ces dossiers, des instructions permanentes traitant notamment de l'inscription d'observations dans les dossiers et de leur suivi.

9. INCAPACITÉ MENTALE

Cette question est centrée sur la responsabilité du Service de placer sous curatelle ou sous tutelle des détenus qui ne sont pas vraiment capables de prendre eux-mêmes des décisions sur des questions importantes relevant de l'autorité du commissaire du Service correctionnel.

Le Service m'a répondu que la procédure en matière d'incapacité mentale continue d'être du ressort des provinces et qu'elle varie sensiblement selon la province en cause. Il a ajouté que l'on n'envisagera pas une politique nationale à ce sujet tant qu'une loi uniforme sur la santé mentale n'aura pas été adoptée, ce qui ne devrait pas se produire dans un proche avenir.

Mesures prises par le Service

Le Service a proposé, pour répondre à notre préoccupation, que nous notions les plaintes reçues et que nous lui fassions part des détails en vue d'un suivi. Des copies de dossiers déjà clos étaient également demandées. Aucun cas n'a été mentionné. Le conseiller national des Services de santé a indiqué qu'il en discuterait avec des représentants des unités opérationnelles. Le consensus général était que le Service n'a pas besoin d'adopter de nouvelles mesures dans ce domaine.



## 7. TRANSFÈREMENTS

Notre position au sujet des préoccupations de longue date soulevées par les détenus est que le processus de transfèrement et de placement pénitentiaire du Service comporte beaucoup trop de retards et qu'il est mal géré. Trop de détenus se trouvent dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à la cote de sécurité qui leur est attribuée ou passent plus de temps qu'il n'est nécessaire dans les unités de réception. J'ai proposé que la gestion du processus soit centralisée grâce à l'élaboration d'un système d'information pouvant fournir à la direction les données sur ce processus.

### Mesures prises par le Service

On a élaboré des modifications du processus actuel de transfèrement qui le rendront juste pour les détenus et facile à gérer, et qui permettront d'agir plus rapidement. On en est à l'étape de la décision. Un système de contrôle des résultats obtenus en matière de transfèrement des détenus a été mis au point, et l'on met les données sur le transfèrement à la disposition du fonctionnaire compétent pour qu'il puisse prendre les mesures nécessaires.

Le Service contrôlera également le placement des détenus grâce à l'instrument de classement récemment élaboré et qui fait l'objet d'essais sur le terrain. Sa mise en oeuvre intégrale sera chose faite d'ici le 31 décembre 1998.

## 8. PRISE D'OTAGES - PÉNITENCIER DE LA SASKATCHEWAN

### A) Réintégration de détenus en isolement protecteur

L'un des sujets de préoccupation qu'avait suscités la prise d'otages au pénitencier de la Saskatchewan en mars 1991 était la politique du Service concernant l'intégration, dans la population carcérale générale, des détenus en isolement protecteur, étant donné le problème que constitue la présence d'un nombre croissant de détenus au niveau de sécurité maximale. Le commissaire de l'époque, qui s'en souciait également, avait décidé de lancer un examen national de l'intégration de détenus en isolement protecteur et de l'incidence des politiques qui régissent ce processus. Toutefois, l'examen avait été abandonné en faveur d'une étude fondamentale de la violence chez les détenus dont l'objet était étroitement limité et qui ne s'arrêtait que brièvement aux préoccupations liées à l'intégration. L'an dernier, dans sa réponse à notre rapport annuel, le Service nous disait ne pas avoir l'intention à ce moment-là de faire de recherches particulières sur cette question, mais que le comité chargé d'examiner la question de la rémunération des détenus étudierait les préoccupations que nous avions au sujet des taux de rémunération pouvant avoir sur les activités illicites et la violence dans les établissements.

Par conséquent, nous attendrons les décisions du Comité d'examen de la rémunération des détenus.

## Mesures prises par le Service

Le Service a pris un certain nombre de mesures pour répondre aux préoccupations à cet égard, y compris pour contrôler le niveau de double occupation des cellules et en rendre compte, ainsi que pour effectuer l'examen trimestriel des données et prendre les mesures correctives nécessaires. Il a élaboré un programme pour extraire des statistiques et produire un rapport montrant la durée de la double occupation. Une vérification a révélé que celle-ci n'existait pas dans les aires d'isolement disciplinaire de 12 des 17 établissements visités.

Le Service est en train de modifier sa politique de logement; il y traitera de la double occupation des cellules et il affirmera qu'il juge celle-ci inopportune comme mesure permanente de logement dans le cadre de services correctionnels efficaces.

## 6. PERMISSIONS DE SORTIR

Le Programme de permissions de sortir est un outil très important pour la réinsertion sociale des délinquants, mais, malheureusement, on constate une diminution sensible dans l'utilisation de ce programme. Nous avons recommandé que le Service établisse une orientation stratégique claire afin de promouvoir l'utilisation des programmes de permissions de sortir et de placements à l'extérieur ainsi qu'un système d'information permettant de contrôler les écarts dans leur utilisation au sein du Service.

## Mesures prises par le Service

En réponse à cette recommandation, le Service a augmenté ses moyens de contrôle afin de connaître le nombre de permissions de sortir et de placements à l'extérieur accordés par chaque établissement, l'issue de chaque cas, ainsi que l'objet des permissions de sortir et des placements à l'extérieur, et le moment de la peine où ceux-ci ont été accordés.

En outre, le commissaire a indiqué dans une note de service destinée aux sous-commissaires régionaux qu'il s'attendait à ce que les régions utilisent ces programmes dans la mesure du possible.

Dans la dernière réponse qu'il a donnée sur cette question, le Service a indiqué que l'administration centrale surveille l'utilisation que font les régions et les établissements des programmes de permissions de sortir et de placements à l'extérieur suivant les politiques et les règlements du Service. Il produit des rapports qui montrent l'utilisation nationale et régionale de ces programmes; ces données sont examinées et un suivi est effectué pour résoudre les problèmes relatifs à leur utilisation.

Satisfait maintenant de la réponse donnée par le Service aux recommandations sur les permissions de sortir et les placements à l'extérieur, je fermerai donc ce dossier.



Le problème que pose une information de gestion efficace pour les programmes correctifs est devenu une priorité et cette information est vue comme faisant partie intégrante de l'amélioration de la gestion de ces programmes. Un projet national vise à renforcer encore la capacité du Service d'arriver à une représentation efficace et réaliste de toutes les activités de programme, tant en établissant que dans la collectivité. On est en train de modifier ou d'élaborer une série de bases de données afin de pouvoir fournir une information qui donnera une idée exacte, détaillée et cohérente des activités et des dépenses dans ce domaine. On pense que ces bases de données permettront au Service d'y introduire et d'en extraire une information de gestion efficace sur les programmes.

En réponse au nombre élevé de renonciations, des données régionales recueillies à ce sujet sont mises dans le Système d'information des cadres depuis juin 1997, et les mesures suivantes ont été prises :

1. Mettre en oeuvre une politique nationale qui, de façon provisoire, exige que les directeurs ou sous-directeurs d'établissement « approuvent » les renonciations avant qu'elles ne soient présentées;

2. Pendant l'examen de la LSCMLC, envisager la possibilité d'éliminer le droit de renoncer à une audience;

3. Le Service appellera aux directeurs/sous-directeurs/gestionnaires de la réinsertion qu'ils doivent utiliser les indicateurs d'action pour reconnaître les cas où des retards commencent à se produire et intervenir;

4. À titre de mesure permanente, le Service demandera aux régions de contrôler régulièrement les renonciations et les reports et d'intervenir lorsque des retards surviennent;

5. À titre de mesure permanente, le Service exigera que les agents de liberté conditionnelle remettent immédiatement à leur supérieur un bref plan d'action pour réagir devant chaque report résultant de causes irrépressibles;

6. À titre de mesure permanente, le Service tiendra compte dans l'évaluation des agents de liberté conditionnelle de la fréquence des renonciations et des reports.

## 5. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Depuis au moins dix ans déjà, la question de la double occupation des cellules et, plus récemment, de la double occupation dans les aires d'isolement et d'isolement disciplinaire, préoccupe l'enquêteur et aussi, je pense qu'il est juste de le reconnaître, le Service. Nous nous inquiétons aussi de la capacité du Service de contrôler le niveau de double occupation.

Le Service a adopté un processus d'accréditation des programmes pour faire en sorte qu'ils répondent aux objectifs de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC) et qu'ils soient visiblement reconnus comme un élément utile à la réinsertion sociale des délinquants et à la prise de décisions dans ce domaine.

mandations devraient être apportés d'ici janvier 1999.

Le Service a mis sur pied un Comité directeur et un Comité de travail qui aborderont 20 aspects du processus de gestion des cas. Par exemple, des changements dans le processus de transfèrement et la délimitation des rôles de l'AC II et de l'agent de libération conditionnelle sont à l'étude. Des recommandations pour chaque aspect seront présentées, le moment venu, à l'approbation du Comité de direction. Tous les changements résultant des 20 recommandations devraient être apportés d'ici janvier 1999.

## Mesures prises par le Service

Toute la question de la préparation des cas et de l'accès aux programmes est très complexe, et les positions de l'enquêteur et du Service sur ce point ne sont pas très éloignées. En fait, le commissaire a dit, dans un rapport destiné au ministre, que le Service reconnaît qu'il faut prendre des mesures concernant la préparation des cas et l'accès aux programmes. Je suis d'avis que, malgré une dizaine d'années de raftistolage et d'engagements publics à faire des changements, nous n'avons toujours pas de système apte à préparer les détenus en vue d'une décision prise au moment propice concernant la mise en liberté sous condition. En témoignent les statistiques sur les détenus incarcérés au-delà des dates d'admissibilité et la longueur des listes d'attente pour les programmes, tout comme le nombre de plaques présentées à l'enquêteur en ce qui concerne la préparation des cas.

## 4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Par ailleurs, on nous a informés que la Direction des affaires des détenus avait élaboré un registre des décisions sur les griefs accueillis afin que toute mesure corrective puisse être prise en temps opportun. La Direction produit le « Bulletin trimestriel des affaires des détenus », afin de s'assurer que le personnel du Service respecte les obligations découlant des lois et des politiques. Certaines régions ont, elles aussi, tenté de produire un bulletin trimestriel. À la suite d'une suggestion de l'enquêteur, la décision a été prise de mettre ce bulletin à la disposition des détenus dans tout le Service. En outre, le directeur des Droits des délinquants produit deux fois l'an un rapport statistique sur les griefs des délinquants, distribué aux régions et aux unités opérationnelles. Enfin, le Système d'information des cadres et le Système de gestion des délinquants contiennent, sur les résultats de la procédure de règlement des griefs, des données que l'on peut consulter au besoin.

La Directive du commissaire pertinente a été révisée et l'enquêteur correctionnel a eu le plaisir de participer à la consultation. On m'informe qu'un manuel de formation connexe a été rédigé et que le personnel recevra une formation.

## 2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENU·S

Pour chacune des dix dernières années, nous avons reçu des plaintes concernant l'iniquité de l'échelle salariale des détenus et, chaque année, nous recommandons au Service correctionnel d'examiner la situation. Ces plaintes soulèvent avant tout la question d'un nécessaire financement des détenus. Une augmentation leur permettrait en effet d'économiser plus d'argent en vue de leur libération et aiderait à réduire les tensions et les activités illicites dans les établissements. D'autres plaintes portaient sur l'application par le Service de sa politique de rémunération, en ce qui concerne en particulier les détenus sans emploi et la participation à des programmes de traitement. Nous avons donc recommandé que le Service établisse une indemnité quotidienne minimale qui soit raisonnable, puis que tous les détenus, sans égard à leur situation, reçoivent au moins ce minimum quotidien.

### Mesures prises par le Service

Ces points ont été examinés par le Comité national d'examen de la rémunération des détenus, qui a rédigé un document et l'a présenté au Comité de direction. L'enquêteur correctionnel a été invité à fournir informations et observations à l'étape de la consultation, ce qu'il a fait. On m'informe que des décisions ont été prises et que l'on modifie des directives. Malheureusement, le mandat donné au Comité national comportait une augmentation « nulle » et il n'était donc pas question d'envisager une hausse des taux de rémunération. Il est à espérer que les recommandations du Comité tiendront effectivement compte de ces points importants et résoudront les problèmes qui se posent. Le plus gros problème, toutefois, est encore le fait qu'il n'est pas question d'un rajustement général des rémunérations. Même si notre recommandation a été rejetée et que le Service considère que le dossier est clos, le problème ne disparaîtra pas de lui-même.

## 3. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS

Les observations et les recommandations que l'enquêteur formule depuis une quinzaine d'années sur la façon dont est gérée la procédure de règlement des griefs des détenus sont bien connues du Service correctionnel. L'an dernier, nous avions noté une amélioration sensible et dit que, ce qui importe maintenant, c'est que le Service donne suite à ses engagements et que la direction continue d'accorder la priorité à la résolution de ces griefs.

### Mesures prises par le Service

Selon le Service, de récents changements apportés à la procédure de règlement des griefs ont permis d'assurer, en temps opportun et de façon satisfaisante, les enquêtes et les réponses nécessaires au règlement des plaintes. En outre, des mécanismes qu'on a mis en place permettent aux gestionnaires d'extraire et d'utiliser l'information cumulative tirée des griefs pour reconnaître les tendances et les anomalies, que l'on peut ensuite analyser.



## SUJETS DE PLAINTES SYSTÉMIQUES DE LONGUE DATE

Les pages qui suivent sont consacrées à la présentation de certains sujets de plainte de longue date, à la réponse que donne le Service sur ces points et aux mesures qu'il a prises pour tenter de régler les problèmes.

### 1. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION - EMPLOI ET PROGRAMMES

En réponse aux plaintes reçues concernant ces unités, nous avons, à la suite de notre enquête, présenté plusieurs recommandations au Service. Nous y mentionnons la nécessité de déterminer et de répertorier les besoins des délinquants qui se trouvent dans des unités spéciales de détention (USD) et de veiller à ce que les possibilités de participation à des programmes répondent bien aux besoins constatés en vue de leur retour dans un établissement à sécurité maximale. Il faut également veiller à ce que l'unité centralisée soit en mesure de répondre aux besoins des délinquants qui y sont transférés pour ce qui est de la langue, de la culture et de la santé mentale.

### Mesures prises par le Service

Le Service a effectué un examen des besoins de ces délinquants en matière de programmes, dans le cadre d'une étude générale de l'USD, en juin 1997. Il a notamment examiné les classifications des types de délinquants présents dans l'USD ainsi que la capacité du Service d'appliquer les programmes qui permettent de répondre à ces besoins au sein de la structure existante, et de faire face aux besoins qui concernent la langue, les Autochtones et les délinquants qui souffrent de troubles mentaux.

Il a donné suite à plusieurs des problèmes cernés et constitué un comité national chargé d'étudier la question des programmes pour les délinquants qui ont commis des crimes de violence. Il travaille en outre à l'élaboration d'une stratégie efficace pour répondre aux besoins des délinquants et, en particulier, de ceux de l'USD.

Somme toute, le Service estime qu'il a répondu aux préoccupations indiquées dans notre dernier rapport sur ces points, et j'en conviens.

Je devrais peut-être mentionner le que, dans le rapport de l'an dernier, deux autres recommandations concernaient la composition actuelle du Comité national de révision et le droit du détenu de se présenter devant le Comité. Ces deux questions, qui ont été traitées dans le rapport de l'an dernier, sont maintenant réglées.

**TABLEAU H (suite)  
PLAINTES RÉGLÉES – PAR CATÉGORIE**

Demandes d'information	1
Classement de sécurité	4
Administration des peines	4
Personnel	3
Permissions de sortir	7
Téléphone	9
Transfèrement	26
a) décision	2
b) non sollicité	2
Recours à la force	3
Visites	29
Décision de la Commission nationale	2
des libérations conditionnelles	0
Cas hors mandat	1
Questions de compétence provinciale	336
<b>Total</b>	



**TABEAU H**  
**PLAINTES RÉGLÉES – PAR CATÉGORIE**

Isolément préventif	12
a) placement	4
b) conditions	7
Préparation des cas	9
a) libération conditionnelle	21
b) permission de sortir	25
c) transfèrement	6
Effets de cellule	6
Placement en cellule	3
Réclamations	3
a) décisions	0
b) traitement	3
Correspondance	4
Régime alimentaire	3
a) services alimentaires	3
b) pour des raisons médicales	3
c) pour des raisons religieuses	3
Discipline	1
a) décision d'un président de l'extérieur	3
b) décision relative à une infraction mineure	5
c) procédures	0
Discrimination	3
Emploi	13
Questions financières	26
a) accès au Fonds	12
b) rémunération	14
Services de santé	8
a) accès	7
b) correction	8
Services de santé mentale	1
a) accès	0
b) programmes	2
Autres questions	4
Placement pénitentiaire	18
Visites familiales privées	17
Programmes	17

**TABEAU G**  
**SUITE DONNÉE AUX PLAINTES**

Nombre	Total
463	Conseils fournis
961	Aide fournie
1309	Renseignements fournis
398	Plaintes injustifiées
219	Cas hors mandat
372	Cas en suspens
1178	Plaintes prématurées
336	Cas réglés
74	Cas qu'il a été impossible de régler
153	Plaintes retirées
<u>5 463</u>	

**TABLEAU F**  
**ENTREVUES DES DÉTENUÉS**

Mois	Nombre d'entrevues		
		1997	1998
Avril	202		
Mai	248		
Juin	369		
Juillet	290		
Août	198		
Septembre	162		
Octobre	338		
Novembre	398		
Décembre	133		
		<b>1998</b>	
Janvier	35		
Février	437		
Mars	62		
		<b>Total</b>	
		<b>2 872</b>	

**TABLEAU E (suite)**  
**JOURS PASSÉS DANS LES ÉTABLISSEMENTS**

<b>Établissement</b>		<b>Nombre de jours</b>
Centre psychiatrique régional, Prairies, délinquantes –	responsabilité fédérale	4
Centre psychiatrique régional, Québec		4
Centre régional de réception, Québec, délinquantes –		4
responsabilité fédérale		
Centre régional de traitement, Ontario		4
Centre régional de traitement, Ontario, délinquantes –		1
responsabilité fédérale		
Riverbend		3
Rockwood		3
Pénitencier de la Saskatchewan		7
Pénitencier de la Saskatchewan, délinquantes –	responsabilité	4
fédérale		
Unité spéciale de détention, Prairies		4
Unité spéciale de détention, Québec		6
Springhill		8
Springhill, délinquantes –	responsabilité fédérale	5
Sainte-Anne-des-Plaines		5
Stony Mountain		3
Centre Sumas		1
Warkworth		6
Westmorland		8
William Head		3
<b>Total</b>		<b>353</b>

TABLEAU E  
JOURS PASSÉS DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Établissement	Nombre de jours
Archambault	7
Atlantique	8
Bath	7
Beaver Creek	1
Bowden	6
Collins Bay	5
Cowansville	9
Donncona	12
Dorchester	11
Drumheller	8
Drummondville	10
Edmonton	7
Établissement pour femmes d'Edmonton	3
Elbow Lake	1
Centre fédéral de formation	13
Ferndale	3
Frontenac	2
Grand Valley	7
Grande-Cache	2
Pavillon de ressourcement Hobema	3
Maison Isabel McNeil	4
Joliette	10
Joyceville	10
Kent	14
Pénitencier de Kingston	6
La Macaza	6
Leclerc	9
Matasqui	6
Millhaven	9
Mission	8
Montée-Saint-François	6
Mountain	15
Nova	6
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	0
Pittsburgh	4
Port-Cartier	18
Prison des femmes	5
Centre régional de santé, Pacifique	4
Centre psychiatrique régional, Prairies	5



**TABLEAU D**  
**PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION**

<u>Région</u>	<u>Plaintes</u>	<u>Nombre de détenus</u>
Pacifique	643	1906
Prairies	945	3147
Ontario	1265	3421
Québec	1538	3542
Atlantique	460	1219
Délinquantes – responsabilité fédérale	575	282
CCC et CRC	37	468
<b>Total</b>	<b>5 463</b>	<b>13 985</b>

\* Ces chiffres, fournis par le Service correctionnel du Canada, sont ceux du 31 mars 1998

TABLEAU C (suite)  
PLAINTES REÇUES - PAR ÉTABLISSEMENT

Établissement	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	Total
Région du Québec	15	9	40	1	10	5	9	22	3	4	43	8	169
Archambault	37	10	3	0	31	2	2	26	2	3	1	6	123
Cowansville	16	5	44	2	4	2	43	4	3	27	6	14	170
Donnacoma	36	12	7	24	5	2	7	33	1	3	22	6	158
Drummondville	6	10	25	2	1	3	17	4	2	3	22	4	99
Centre fédéral de formation	13	16	2	21	9	6	15	7	4	18	6	6	123
Leclerc	25	49	9	4	38	9	10	32	4	8	12	4	204
Montée-Saint-François	4	5	5	19	2	1	4	11	5	4	3	3	76
Port-Cartier	10	4	61	7	5	29	18	45	1	1	1	0	182
Centre régional de réception	1	7	6	2	6	3	9	14	7	0	1	1	57
Unité spéciale de détention	15	11	18	3	13	1	0	28	1	2	2	4	98
Sainte-Anne-des-Plaines	5	4	20	2	4	3	3	9	1	3	6	5	65
Etabl. provinciaux	0	1	0	2	5	1	1	1	1	2	0	0	14
Délinquantes - responsabilité fédérale	0	12	3	1	0	1	3	13	0	4	1	0	38
Edmonton	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Maison Isabel McNeil	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
Springhill	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25
Pénitencier de la Sask.	5	2	3	1	0	3	0	0	11	0	0	0	5
Joliette	2	0	3	63	0	32	6	31	1	3	31	7	243
Grand Valley	2	0	12	2	18	1	1	45	0	29	1	1	112
Nova	3	0	22	0	0	1	1	1	2	0	0	0	43
Pavillon de ressourcement	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	3
Okimaw Ohci	32	21	17	1	0	0	1	4	0	3	0	2	81
Prison des femmes	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	3	0	9
Centre rég. réception - Québec	0	32	17	1	0	0	1	0	0	0	0	0	81
TOTAL	597	677	632	512	338	316	485	529	273	331	506	267	5463

# TABLEAU C PLAINTES REÇUES - PAR ÉTABLISSEMENT

Établissement	CCC et CRC											
	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars
Région de l'Atlantique												
Atlantique	9	14	12	0	5	2	22	36	2	7	16	1
Dorchester	19	7	38	6	0	1	28	17	16	7	31	4
Springhill	13	20	21	1	3	0	13	1	26	3	14	9
Westmorland	0	0	5	1	0	1	3	7	2	0	2	1
Établ. provinciaux	2	4	2	0	0	0	1	0	0	2	2	14
Région de l'Ontario												
Bath	13	39	3	30	0	1	33	1	5	8	9	20
Beaver Creek	1	1	0	4	0	6	2	6	3	0	1	2
Collins Bay	16	14	17	7	6	17	7	4	18	6	5	6
Frontenac	0	1	0	3	1	1	3	2	0	2	0	0
Joyceville	16	38	19	77	6	8	21	12	20	11	46	9
Pénitencier de Kingston	22	15	21	5	29	3	5	4	4	54	4	6
Millhaven	10	15	5	6	3	3	3	4	4	2	21	0
Pittsburgh	2	15	8	31	1	4	1	0	0	2	18	3
Centre rég. de traitement	1	1	4	1	4	1	5	0	0	7	5	50
Markworth	26	35	7	10	33	12	16	8	8	5	60	14
Établ. provinciaux	4	1	2	1	7	3	4	2	4	3	3	37
Région du Pacifique												
Elbow Lake	0	7	1	2	0	0	0	4	2	1	0	2
Ferndale	0	1	2	2	0	0	0	0	0	0	0	0
Kent	53	14	20	41	6	6	45	5	16	32	4	2
Matsqui	1	2	3	5	1	5	1	4	2	0	0	2
Mission	6	17	8	42	0	6	4	26	2	0	0	13
Mountain	12	28	6	15	6	5	36	0	0	13	0	0
Centre régional de santé	2	6	3	4	1	3	5	5	0	0	1	6
William Head	12	17	2	4	2	4	4	8	0	0	1	6
Établ. provinciaux	2	2	2	1	0	2	0	0	0	0	0	9
Région des Prairies												
Bowden	11	30	13	8	38	5	17	4	10	5	8	7
Drumheller	10	23	13	3	25	7	13	2	15	3	5	2
Edmonton	5	22	15	9	3	1	21	4	11	3	5	4
Grande-Cache	49	12	14	18	2	12	4	4	12	1	0	0
Hobbema	0	0	0	1	0	1	1	0	2	0	0	0
Riverbend	5	1	3	0	1	6	1	1	0	1	5	0
Rockwood	0	2	2	0	0	7	0	4	0	2	17	0
Centre psychiatrique rég.	13	5	21	0	0	15	0	0	12	1	12	6
Pénitencier de la Sask.	20	5	15	4	0	19	4	4	14	4	26	4
Unité spéciale de détention	7	2	9	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Stony Mountain	4	15	9	2	3	28	3	20	5	8	4	52
Établ. provinciaux	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	2

**TABLEAU B**  
**PLAINTES – PAR MOIS**

<u>Mois</u>	<u>Nombre</u>
<u>1997</u>	
Avril	595
Mai	683
Juin	630
Juillet	511
Août	336
Septembre	325
Octobre	482
Novembre	529
Décembre	271
<u>1998</u>	
Janvier	331
Février	503
Mars	267
<b>Total</b>	<u><b>5 463</b></u>

**TABLÉAU A (suite)**  
**PLAINTES REÇUES - PAR CATÉGORIE**

Programmes	257
Demandes d'information	294
Classement de sécurité	103
Administration des peines	66
Personnel	263
Permissions de sortir	102
Téléphone	89
Transfèvements	301
a) décision	276
b) non sollicités	60
Recours à la force	220
Visites	184
Cas hors mandat	21
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	14
Questions relevant d'un tribunal de l'extérieur	
Questions de compétence provinciale	
<b>TOTAL</b>	<b>5 463</b>



# TABLEAU A PLAINTES REÇUES - PAR CATÉGORIE

Isolément préventif	
a) placement	182
b) conditions	41
Préparation des cas	
a) libération conditionnelle	222
b) permission de sortir	112
c) transfèrement	272
Effets de cellule	287
Placement en cellule	86
Réclamations	
a) décisions	66
b) traitement	50
Correspondance	
Régime alimentaire	53
a) services alimentaires	22
b) pour des raisons médicales	22
c) pour des raisons religieuses	19
Discipline	
a) décision d'un président de l'extérieur	31
b) décision relative à une infraction mineure	20
c) procédures	106
Discrimination	35
Emploi	89
Questions financières	
a) accès au Fonds	71
b) rémunération	184
Procédure de règlement de griefs	157
Services de santé	
a) accès	218
b) décisions	254
Information	
a) accès	76
b) correction	232
Services de santé mentale	
a) accès	22
b) programmes	8
Autres questions	63
Placement pénitentiaire	45
Visites familiales privées	168



## TABLEAUX

---



## INTRODUCTION

Du 1<sup>er</sup> avril 1997 au 31 mars 1998, l'enquêteur correctionnel a reçu, au total, 5 463 plaintes de délinquants ou en leur nom, soit quelque 900 de moins que l'an dernier, pour la même période, si l'on compare avec le rapport annuel précédent. Fait intéressant, la diminution la plus forte est survenue dans la région du Québec tandis que la seule augmentation correspond aux 200 plaintes de plus qui ont été déposées par des délinquantes sous responsabilité fédérale.

Je pourrais dire de l'année écoulée que c'est une année de retour à la normale pour le système correctionnel canadien. Ainsi que je l'ai montré dans mes rapports antérieurs, certains sujets de plainte restaient sans solution d'une année à l'autre. Sous la direction du commissaire Ingstrup, on a reconnu l'existence de problèmes, et l'on a pris ou l'on prend actuellement des mesures.

Le Bureau de l'enquêteur a été invité à prendre part, ce qu'il a fait, aux travaux de divers groupes de travail et de discussion et à diverses réunions touchant l'isolement préventif, les révisions de cas de l'Unité spéciale de détention, la politique en matière de griefs des détenus, les délinquantes sous responsabilité fédérale, les plaintes ayant trait aux soins de santé, les questions relatives aux Autochtones et l'examen de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition (LSCMLC).

Je suis heureux de signaler que, selon moi, d'importants progrès ont été accomplis au cours de l'année écoulée, et j'aimerais remercier les hommes et les femmes du Service correctionnel qui ont travaillé avec les membres de mon personnel. J'espère que notre apport, si limité soit-il, aura contribué à de meilleurs services correctionnels dans notre pays.

Comme le Bureau de l'enquêteur correctionnel doit abattre beaucoup de travail et composer avec les ressources limitées, je tiens à reconnaître publiquement les efforts constants et le dévouement dont mon personnel a fait preuve dans ce qui est certes l'un des milieux de travail les plus exigeants, et à les remercier de leur appui et de leur ardeur au travail.



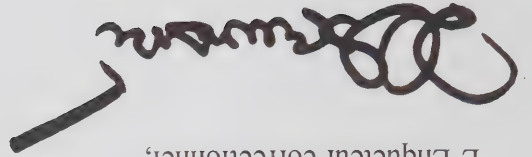


# TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	1
TABLEAUX.....	3
SUJETS DE PLAINTES SYSTÉMIQUES DE LONGUE DATE.....	17
1. Unités spéciales de détention - Emploi et programmes.....	17
2. Rémunération des détenus.....	18
3. Procédure de règlement des griefs.....	18
4. Préparation des cas et accès aux programmes.....	19
5. Double occupation des cellules.....	20
6. Permissions de sortir.....	21
7. Transfèvements.....	22
8. Prise d'otages - pénitencier de la Saskatchewan.....	22
9. Incapacité mentale.....	23
10. Tribunaux disciplinaires.....	24
11. Recours à la force - enquêtes et suivi.....	24
12. Blessures subies par les détenus et enquêtes.....	25
13. Suicides de détenus.....	26
CONCLUSION.....	28



R.L. Stewart



L'Enquêteur correctionnel,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de vous soumettre le vingt-cinquième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel. Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments distingués.

Monsieur le Solliciteur général,

L'honorable Andy Scott  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Rue Wellington  
Ottawa (Ont.)

Le 26 juin 1998

The Correctional Investigator  
Canada  
275 Slater Street  
Suite 402  
Ottawa, Ontario  
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel  
Canada  
275 rue Slater  
Suite 402  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5H9



© Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada 1998  
N° de cat. JA1-1998  
ISBN 0-662-63747-X



**Rapport annuel  
de  
l'Enquêteur  
correctionnel**

**1997-1998**



# Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1997 - 1998



Canada

CA1  
SG20  
-A56



# Annual Report of the Correctional Investigator 1998 - 1999



The Correctional Investigator  
Canada





# **Annual Report of the Correctional Investigator**



**1998-1999**

© Minister of Public Works and Government Services Canada, 1999  
Cat. No. JA1-1999  
ISBN 0-662-64475-1



The Correctional Investigator  
Canada

275 Slater Street  
Suite 402  
Ottawa, Ontario  
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

275 rue Slater  
Suite 402  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5H9

The Honourable Lawrence MacAulay  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of section 192 of the *Corrections and Conditional Release Act*, it is my duty and privilege to submit to you, the 26<sup>th</sup> Annual Report of the Correctional Investigator.

Yours respectfully,

R.L. Stewart  
Correctional Investigator



---

The Correctional Investigator is mandated by Part III of the *Corrections and Conditional Release Act* as an ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.

The notion of righting a wrong is central to the ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the actions taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It as well requires a responsiveness on the part of public institutions which is and is seen to be fair, open and accountable.

---





---

## TABLE OF CONTENTS

OPERATIONS .....	1
ISSUES.....	5
1.    Special Handling Unit.....	5
2.    Inmate Pay .....	5
3.    Inmate Grievance Procedure.....	6
4.    Case Preparation and Access to Programming .....	7
5.    Double Bunking.....	9
6.    Transfers .....	10
7.    Preventive Security Standards/Guidelines .....	11
8.    Use of Force, Investigations and Follow-up .....	12
9.    Inmate Injuries and Investigations .....	13
FEDERALLY SENTENCED WOMEN (FSW) .....	15
ABORIGINAL OFFENDERS.....	15
CONCLUSION .....	17
STATISTICS.....	19

APPENDIX A: PART III OF THE CCRA

APPENDIX B: RESPONSE TO CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S 1998-1999 ANNUAL REPORT



## OPERATIONS

In light of the current Parliamentary review of the *Corrections and Conditional Release Act*, I have provided within this section of the Report, a brief overview of the Office's legislative mandate. I have as well included a copy of Part III of the *Act* as Appendix A.

On November 1, 1992 the *Corrections and Conditional Release Act* ("an Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders and to establish the office of Correctional Investigator") came into force. Part III of the *Act* governs the operation of this Office and parallels very closely the provisions of most Provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organization and reporting to the legislature through a single Minister. The "Function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:

to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group.

Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or on the initiative of the Correctional Investigator with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.

In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to and including a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information, to all parties, is further governed by safety and security considerations and the provisions of the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the *Act* which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other *Act*. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within other processes – an eventuality that could potentially undermine the Office's Ombudsman function.

---

The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was; "unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory; or based wholly or partly on a mistake of law or fact" or that a discretionary power has been exercised, "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".

The *Act* at Section 178 requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Correctional Service are approached with respect to complaints and investigations, I believe this provision clearly implies that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.

The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in its ability to thoroughly and objectively investigate a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, inclusive of Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolution have failed.

A significant step in this resolution process is the provision at Section 180 of the *Act* which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Section 192 and 193 of the legislation continues this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report issued by the Correctional Investigator.

Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office as well has a responsibility to review and make recommendations on the Correctional Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.



---

All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailed explanation of the Correctional Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged to initially address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we endorse the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or can not reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review within the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.

In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request.

The vast majority of the issues raised on complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending on the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Correctional Service, in the opinion of the Correctional Investigator, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.

The Office, over the course of the reporting year, received 4,529 complaints; the investigative staff spent nearly 300 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 2,200 interviews with inmates and half again that number of interviews with institutional and regional staff. These numbers are somewhat lower than previous years and are directly related to an on-going resource problem which has impacted on our operations since the coming into effect of the *CCRA* in late 1992.

The areas of complaint, despite the decline, continue to focus on those long-standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown on areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews are provided in the Statistics Section.



---

With respect to resources, the Auditor General noted in his December 1997 Report, in addition to identifying a number of operational problems, that the demand for the Office's services was incessant. Our resources base has not been reviewed since 1992. The *CCRA* and the Arbour Commission Report have added a number of significant operational requirements to the Office's mandate in terms of federally sentenced women, the timely and thorough review of CSC investigative reports on inmate death and serious bodily injury, and the review of video tapes on Emergency Response Team interventions. Over the course of this reporting year, further resources were diverted from our investigative process to actively participate in the legislative review of the *CCRA*, inclusive of the extensive public consultation process which formed an important element of that review.

I am committed to ensuring that the Office's resources are adjusted so that these additional requirements are reasonably addressed. The *CCRA* public consultation process has made it very clear that our resource base is and is seen to be directly related to our ability to fulfil our mandate. A proposal will be submitted shortly to ensure that this lack of resources will not negatively impact on our future ability to provide a thorough, timely and objective review of offender complaints.

In terms of the operational problems identified by the Auditor General, I believe a number of significant actions have been taken. The Office has finalized a Policy and Procedures Manual which more clearly details our investigative process and links that process to our legislative responsibilities. A staff training program and adjustment to our data collection process have as well been initiated consistent with the policy and procedural changes. In addition, an information package has been developed which details both the Office's mandate and method of operation. This information will be forwarded to all federal penitentiaries and parole offices as well as to community facilities which house federal offenders.

Although progress in these areas of concern have been made, I clearly understand that the Office must continue to move forward on these initiatives to ensure that our operations are capable of fulfilling our legislative responsibilities.

---

## ISSUES

### 1. SPECIAL HANDLING UNIT (SHU)

Although this issue was closed in last year's Annual Report, a brief update is appropriate.

The Correctional Service has, over the last number of years, increased both the fairness provisions associated with the SHU decision making process and the availability of programming within the SHU. In addition, the administrative efficiency of the National Review Committee has measurably improved.

Despite these advancements, the Correctional Service has not undertaken a review of the SHU program for the purpose of determining the effectiveness of its policy of placing all dangerous offenders in one facility. The position of this Office has been, since the inception of the SHU, that it was an ill-designed policy that would label offenders as the "worst of the worst" and create a solidarity amongst these offenders that would negate the Service's objective of creating "an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration in a maximum security institution".

There are currently two factors that lend credence to our long held position. First, the level of participation in programming at the SHU is extremely low, placing in question the utility of the time spent in the SHU. Second, the number of offenders that are released directly from the SHU to the street, placing in question the overall effectiveness of the SHU's operations in meeting its stated objective.

The Service is in the process of initiating two projects: a Task Force to review programming at the Special Handling Units, and an initiative with England and Wales to develop a strategy for the management of dangerous, persistently violent and disruptive offenders.

### 2. INMATE PAY

This Office's position for over a decade has been that there was a need for an across-the-board increase in inmate pay levels to offset the erosion of the inmates' financial situation. This increase would allow inmates to save more money for their eventual release and would help, in our opinion, to lessen tension and illicit activities within penitentiaries. The Office further recommended, to address the array of complaints received concerning the Correctional Service's application of its pay policy, specifically in the areas of unemployment, segregation and program participation, that the Service establish a reasonable minimum daily allowance and that all inmates, regardless of their status, receive at least that daily minimum.

---

We have recently been advised that the Commissioner has raised the issue of an inmate pay increase with the Secretary of the Treasury Board. The Service is currently conducting a further review of this matter and expects the review to be completed by June 1999.

On the related matter of the Correctional Service's Millennium Telephone System, which has significantly increased the cost of inmate telephone calls (from 25¢ to over \$2.00 in some places for local calls) it was agreed that the inmate population and their families should not have to support the added administrative costs of what is essentially a security system.

The Service indicated that it would proceed as quickly as possible to implement a system which provides access to calls at the same cost as is available to the general public.

With respect to our recommendation that the inmate population be provided with a refund consistent with the commission received by the Service from the telephone companies, we were advised that the Service would review the options available.

### **3. INMATE GRIEVANCE PROCEDURE**

The legislation requires that "there should be a procedure for fairly and expeditiously resolving offender grievances" and "every offender shall have complete access to the procedure without negative consequences".

This Office's concerns with the grievance procedure, focussing on its thoroughness, objectivity and timeliness plus senior management accountability for its operation, have been well documented in past Annual Reports. The Service issued a revised policy on inmate grievances in June of 1998 that addressed a number of our previously identified concerns. The Service as well advised this Office that "mechanisms have been established to permit managers to extract and analyse cumulative data from grievances to identify trends, patterns and anomalies".

While there has been an improvement in the system's operation, as previously noted, there continues to be far too many instances of excessive delays in responding to inmate grievances at the institutional and regional levels. There has as well been no evidence of management analysis of the cumulative data or management direction to address identified trends, patterns or anomalies such as excessive delays.

It is interesting to note, Madame Justice Arbour found that nearly all issues under review by the Commission of Inquiry had been referred by the inmates through the Correctional Service's internal grievance procedure. The grievance procedure had failed to reasonably address any of the issues. She further found that because the Commissioner of the day had delegated his responsibility as the final level of review within the process, none of the grievances were brought to the attention of the Commissioner. Justice Arbour concluded: "I am deeply troubled about the guidance that is given within the Correctional Service to the disposition of complaints and grievances which allege violations of the law".



---

The Arbour Commission Report recommended:

- that the Commissioner personally review some, if not all, grievances brought to him, as third level grievances, as the most effective, if not the only method for him to keep abreast of the conditions of life in institutions under his care and supervision;
- that, should the Commissioner be unwilling or unable to participate significantly in the disposition of third level grievances, such grievances be channelled to a source outside the Correctional Service for disposition, and that the disposition be binding on the Correctional Service.

With respect to federally sentenced women's grievances, the Commission Report recommended:

- that complaints and grievances procedures be amended to provide that all second level grievances arising from an institution for women be directed to the Deputy Commissioner for Women, rather than to the regional level;
- that the Deputy Commissioner for Women answer personally all complaints or grievances addressed to him or her;

Although all of the above recommendations have been rejected by the Service, I would recommend that a reconsideration of the Service's decisions on these issues be undertaken.

I further note, with respect to federally sentenced women's grievances, that during 1998 only nine grievances were referred to the national level. Over that same time period, this Office received in excess of 450 complaints from federally sentenced women.

This Office has long had a concern with both the inmate population's confidence in and willingness to use the Service's internal grievance process. Since the Service's rejection of the Arbour recommendations, we have focussed more on the federally sentenced women's population. The above numbers would appear to validate our concern and as such, I recommend that the Service initiate a thorough review of how inmate complaints are being managed at penitentiaries which house women, inclusive of the views of the women in terms of how effectively they believe their concerns are being addressed.

#### **4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING**

The Office initially raised the Issue in its 1988/89 Annual Report. The focus at that time was on the increasing inability of the Service to prepare the cases of offenders in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. It was evident from our review of the complaints received that a significant number of these delays were directly related to the

---

Service being unable to provide the required assessments and treatment programming in advance of the offender's scheduled parole hearing dates. A decade later our review of complaints from offenders indicates that this issue has yet to be completely addressed.

More than a third of an inmate's sentence, that time period between day parole eligibility and statutory release, is discretionary time. The measurement of the Service's effectiveness in reducing the relative use of incarceration must focus on the actions taken at the front end of the sentence in preparing the inmate for conditional release consideration and the timing within that period when decisions are taken. There is limited benefit in having cases presented for decision at the back end of the discretionary time period. In addition there is a need for an increased focus on the provision of community services to ensure that those who are released are not returned to penitentiary prior to the completion of their sentence.

This Office has always acknowledged the complexity of this issue, the inter-relationship between the numerous variables at play and their impact on the provision of effective case management and programming. The Office has as well acknowledged and encouraged the various initiatives undertaken by the Service in attempting to address this issue. Yet our review of offender complaints, and our review of data collected by the Correctional Service in this area, leads me to conclude that despite the numerous policy and operational changes initiated by the Service, the situation remains relatively as it was.

Although the Service's information base, with respect to the preparation of offenders' cases for conditional release decisions, has measurably improved, I have seen little evidence of a thorough analysis of this information or clear management direction on addressing the deficiencies identified by the information. I further note that the data provides no information on timely access to programming, the reasons for waivers or postponements of conditional release hearings, or the time of conditional release decisions in relation to review dates.

With respect to the information provided by the Correctional Service, I note the following :

- full parole waiver and postponement rates are virtually unchanged over the last year;
- the aboriginal full parole waiver rate is almost double that of non-aboriginal offenders;
- the number of offenders incarcerated past their full parole eligibility remains unchanged over the past six months;
- the percentage of aboriginal offenders incarcerated beyond their full parole eligibility date is measurably higher than non-aboriginal offenders (72% vs. 58%);
- the completion of the intake assessment process continues to take much more than the seventy calendar days provided for by policy;
- the number of suspension warrants issued decreased only slightly and the suspension rate for aboriginal offenders is significantly higher than for non-aboriginal offenders.

The above is not presented as either a total picture of the current situation or a blanket criticism of the Service's efforts but rather as observations in support of our ongoing concern with this issue.



---

The Correctional Service in response to last year's Annual Report stated:

Our executive committee monitors statistics regarding individuals released on parole, those incarcerated past parole eligibility dates, the timely completion of Intake Assessment and the number of waivers/postponements. These performance indicators allow senior management to assess how effectively current structures and processes are preparing inmates for successful reintegration.

What has not been provided to date are the results of senior management's assessment of the current structures and processes. I hope that my observations in this area will be of some assistance to this assessment and we look forward to providing any assistance we can in support of the Service addressing these areas of concern.

## **5. DOUBLE BUNKING**

Double Bunking, specifically in non-general population cells, has been a priority issue with this Office for more than a decade. Although the level of double bunking has marginally decreased, it remains very much a reality for offenders housed in federal penitentiaries.

The Service has rightfully acknowledged that the issue of double bunking is an area of concern. In response to last year's Annual Report, we were advised:

that an amended policy was promulgated in November of 1998 addressing the issue of double bunking and affirming the CSC's position that double bunking is inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of good corrections.

The policy's objective is "the provision of reasonable, safe, secure and humane accommodation". With respect to double bunking, the policy identifies a number of types of cells, including segregation cells and cells smaller than 5M<sup>2</sup> (approximately 8" by 6 ½") that "shall not be used to accommodate two inmates or more". The Service has provided an exemption to this restriction and as such, double bunking continues in segregation and cells less than 5m<sup>2</sup>. The last information received at this Office showed that 13% of segregated inmates are double bunked.

The Office was as well advised in response to last year's Annual Report, that:

The Service's Executive Committee and the regions are able to review on a quarterly basis, data describing the number of inmates and the length of time spent housed two to a cell.

We have recently been advised however that in fact the Service cannot monitor the length of time inmates spend housed two to a cell although we are told that it will begin to produce this information.

---

Double bunking remains a priority of this Office and a reality for the Correctional Service with approximately 20% of federal penitentiary inmates living two to a cell. The housing of two individuals in a secure cell, designed for one individual, for up to twenty-three hours a day, for months on end, is inhumane. As I have stated previously, this practice defies not only any reasonable standard of decency but also the standards of international convention.

The Service's actions to date, while acknowledging the inappropriateness of the situation have done little to address the inhumanity of the situation. I, again, recommend that the Correctional Service cease immediately the practice of double bunking in segregation and dissociation areas and in cells less than 5m<sup>2</sup>.

## **6. TRANSFERS**

As indicated in previous Annual Reports, transfer decisions are potentially the most important decisions taken by the Correctional Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on an initial placement, a decision taken to involuntarily transfer an offender to higher security, or a decision taken on an offender-initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' immediate access to programming and privileges, but also their potential for future favourable conditional release consideration. There are very few offenders within the federal system who, over the course of a year, are not affected by a transfer decision. As such, it is not surprising that transfer decisions, and the processes leading up to those decisions, represent the single largest category of complaints received by this Office.

The Office concluded two years ago that the Service's transfer and penitentiary placement process is excessively delayed and poorly managed. Too many inmates are housed at a security level above that required by their security classification or are spending unreasonable periods of time in reception units. This fact places the Service at odds with the legislative principle that they "use the least restrictive measures consistent with the protection of society, staff members and offenders" and as well, negatively impacts on their efforts for timely reintegration. The process, I believe, needs to be centrally managed with the development of an information system capable of providing data relevant to the performance of the process.

In addressing these concerns in March of 1997, we were advised by the Commissioner that a review of the relevant directives governing transfers and penitentiary placements would be undertaken to ensure that the process complies with legislative and policy requirements, including the adherence to timeframes, decision-making and appeals. We were as well advised that a monitoring system to track performance would be developed. This work was expected to be completed by the end of June 1997. This has not as yet happened.

In response to last year's Annual Report, the Office was advised that a revised policy was to be issued shortly, which would result in a transfer process that was fair to offenders, easier to manage and effect transfers in a more timely manner. This policy has yet to be finalized. We

---

were further advised again that a monitoring system to track offender transfers had been developed. The system would provide, among other data relevant to the transfer process, information on the number of offenders who are housed at a higher security level than called for by their individual security classification.

A review of the report produced by the Service on transfers indicates:

- there is no information on the timeliness of decisions taken in response to applications for transfer being collected;
- the number of offenders housed at a level higher than their security classification has increased over the past six months; and
- the quality of transfer data according to the Service “has long been in question and as a result the numbers presented are questionable”.

In summary on this issue, the number of complaints concerning transfers received by this Office continues to be high, the Service’s revised policy to address the areas of concern has yet to be finalized, and the data collected by the Service’s monitoring system to track offender transfers remains “questionable”.

## **7. PREVENTIVE SECURITY STANDARDS/GUIDELINES**

This issue centres on a longstanding concern with the absence of any clear national direction with respect to the coordination, verification, communication and correction of preventive security information or the responsibility and accountability within the Service for the accuracy of this information. As such, the Office recommended in 1996 that Preventive Security Standards and Guidelines be developed so as to bring some clarity to this matter.

The Service acknowledged at the time that there was no clear national direction regarding the management of preventive security information and undertook to produce guidelines by the Fall of 1997.

The Office was subsequently advised in March of 1998 that a Standard Operating Practice (S.O.P.) had been developed on preventive security files focussing on the recording and follow-up on security information. Despite the recording of this in last year’s Annual Report, this in fact did not occur.

We were advised again in April of 1999 that an S.O.P. on preventive security files is being developed. Despite the fact that no guidelines or standards have been issued and the S.O.P. remains under development, the Service has concluded on this issue: “Action has been completed and this issue is considered closed”.

The issue and the areas of concern, which were further highlighted during the public consultation process on the CCRA, remain unaddressed.



---

## 8. USE OF FORCE, INVESTIGATIONS AND FOLLOW-UP

Past Annual Reports have indicated that for the Service to reasonably address the areas of concern associated with this issue, they must ensure that:

- all Use of Force incidents are thoroughly and objectively investigated, inclusive of input from those inmates affected;
- management is responsible for reviewing the reports and ensuring that corrective follow-up action is taken;
- an information base is maintained regionally and nationally on Use of Force incidents, types of force used, circumstances, number of injuries, etc., for the purpose of review and analysis to ensure that such incidents are kept to a minimum.

First, the information base, long promised, remains undeveloped. Last year's Annual Report indicated that the Service had committed to finalizing this initiative by the Fall of 1998. The Office was subsequently advised in March of this year that a means to provide information on use of force incidents within its database is anticipated to be finalized by February 2000.

Second, despite the issuing of a revised Use of Force policy, the re-designing of the Use of Force forms and the issuing of guidelines on the completion of these forms, the forms have more often than not been incomplete and improperly filled out. The review of this documentation is not being undertaken by management in a timely fashion and decisions are continuing to be made by management on the basis of incomplete information not to convene an investigation into these incidents.

Third, the provision and review of video tapes, to this Office and CSC senior management as recommended by Madame Justice Arbour, continues to be governed by a 1997 Interim Instruction. This Instruction is absent of detail as to specific responsibilities and accountabilities within the Service for ensuring that these incidents are thoroughly and objectively reviewed. The process to date has been one of confusion, resulting in a number of video tapes not being forwarded either to this Office or CSC senior management and no co-ordinated process by the Service of providing the results of their review to front line staff. In short, the current process is in immediate need of national clarification and direction.

Fourth, Use of Force in federal institutions is so common, 900 incidents last year, that the Service does not identify Use of Force as a variable in its monitoring of institutional violence. In addition, very seldom do these incidents result in the Service convening an investigation.

In summary, the Office's position has been that the Use of Force against an inmate is a significant action. It is an action that should only be taken as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed to ensure full compliance with law and policy. There should as well be an ongoing review and analysis of these incidents

---

independent of the institution, to further ensure compliance and to provide reasonable and timely direction so as to keep these incidents to a minimum.

The actions of the Service to date would not appear to indicate that it is in support of our position on this matter.

## **9. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS**

These are the most troubling issues given our past Annual Report comments, the Service's previous commitments, and the current state of affairs.

The Service's compliance with section 19 of the *CCRA*, which requires an investigation into incidents resulting in inmate death or serious bodily injury and the provision of those investigations to this Office and the Commissioner, remains very much in question. The recent list of section 19 investigations provided by the Service's national headquarters failed to include ten incidents resulting in the death of inmates and a further thirteen incidents which resulted in serious bodily injury to inmates. This information has been provided to CSC officials and to date no substantive comment has been received.

The finalization of CSC Investigative Reports and follow-up action on the Report's findings and recommendations continues to be excessively delayed. The Service's national headquarters, which by legislation and policy is to receive and review all section 19 investigations, has been waiting, in some cases, in excess of ten months for the completion of an investigative report.

A number of the excessively delayed section 19 investigations involve inmate suicides. In 1997, the Office questioned the Service's delegation of suicide investigations to the regional level. Our concern focussed on the message being sent, in terms of priority on suicide prevention, and the ability of the Service to, in a timely fashion, review and coordinate nationally, the responses to the findings and recommendations of these investigations. The Office was advised at the time that suicide prevention would remain a national priority and that suicide investigations would be reviewed and actioned in a timely fashion at national headquarters.

There is no evidence of a timely responsive review at the national level of individual suicide investigations. There is as well no evidence at the national level of a timely co-ordinated response to either the findings and recommendations of suicide investigations or the Service's Annual Retrospective Report on Suicides. This inactivity, in light of the fact that inmate suicides over the course of this year rose from 9 to 16, placing the inmate suicide rate of our federal penitentiaries at or near the top of the international list for developed countries, is of great concern.

In terms of the Service's commitment to monitor institutional violence, the evidence raises similar concerns.



---

With respect to this issue, the Office recommended three years ago that the Service initiate a comprehensive review of institutional violence. The Service rejected that recommendation and advised that “all statistics dealing with institutional violence would be reviewed as part of the Service’s Correctional Results Report”. In response to a restatement of our ongoing concerns with the level of violence, we were advised that “CSC’s statistics indicate that over the past 3 years, the number of violent incidents has decreased”.

Although we do not have specific data, the following is offered in support of our continuing concern in this area.

- the Service’s statistics, in terms of what they are monitoring, is inadequate;
  - first, they are identifying instances of inmate assaults, which have resulted in broken bones, multiple stab wounds and corrective surgery, as minor assaults. Minor assaults are not counted as incidents of institutional violence.
  - second, the statistics do not incorporate use of force incidents including Emergency Response Team interventions, as evidence of institutional violence,
  - third, the statistics do not include instances of voluntary segregation to avoid incompatibles, which are increasing, or transfers to avoid voluntary segregation, as indicators of institutional violence.
- the Service’s response does not acknowledge the fact that violent institutional death (suicides and murders) have doubled over the past year.

In short, the Service has chosen, rather than address the issue of institutional violence, to claim on the basis of inaccurate and incomplete information, that it is not a problem.

With respect to the issues associated with accurate and timely recording and reporting of inmate injuries, identified as a concern four years ago, there is still no national direction or policy. I am advised that a review in this area is underway. I recommend that during the course of this review, the Service examine its current definition of “serious bodily injury” as it relates to section 19 of the *CCRA*. The current definition in my mind is inconsistent with both the intent of the legislation and any reasonable person’s concept of what constitutes a serious bodily injury.

A decade ago, 25 to 30 inmates died annually in federal penitentiaries. Currently, over 50 inmates a year are dying in our federal institutions. These numbers should create concern and an international comparison of these numbers raises even further concern.

I suggest on all of these issues, that the Service’s efforts to date could be improved. There needs to be a clear focus on these matters that have been on the table for a number of years, with specific and immediate action taken so as to ensure:

- 
- a timely, responsive, investigative process;
  - compliance with *section 19* of the *Corrections and Conditional Release Act*;
  - co-ordination and analysis of investigative results on incidents of death and serious bodily injury;
  - comprehensive ongoing reviews of institutional violence and use of force incidents;
  - the thorough and timely review of suicide investigations at the national level;
  - a national policy on the recording, reporting and review of inmate injuries.

In short, I believe that the Service needs to commit itself to a review and investigative process that is responsive to incidents of use of force, inmate injuries, institutional violence, death and suicide so as to ensure that they are kept to a minimum.

## **FEDERALLY SENTENCED WOMEN (FSW)**

The Service's interim policy decision to involuntarily house maximum security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries has gone on too long. The findings of this Office suggest that such a placement is inappropriate for women with a history of physical and sexual abuse and regardless of the accommodations made, it is in fact segregation. These women are not only removed from association with the general population of the institution that they are housed in, they are as well removed from the broader general population of female offenders housed at the regional facilities. This segregation status based on their maximum security classification places these women, in terms of their conditions of confinement and access to rights and privileges, at a considerable disadvantage to similarly classified maximum security men.

The temporary placement of female offenders in male penitentiaries commenced in August of 1996. I recommend that immediate action be taken to address this totally unacceptable situation.

## **ABORIGINAL OFFENDERS**

The over-representation of Aboriginals incarcerated in federal penitentiaries demands immediate attention. While Aboriginals make up 2 to 3 percent of the general Canadian population, they represent 16 percent of the federal male penitentiary population and 20 % of the federally sentenced women's population.

A noted jurist suggests that "Aboriginal people of both sexes in Canada are over-represented in prisons and that the social realities that contribute to this imbalance have been embedded and hidden within a penal environment which is at odds with many Aboriginal cultures".

---

This disturbing imbalance is not new. A Task Force report in 1988 concluded that Aboriginal offenders were: less likely to be granted parole, granted parole later in their sentences, and more likely to have their parole revoked. The *Corrections and Conditional Release Act*, passed in November of 1992, provided two sections designed specifically to address the issue of Aboriginal over-representation in federal penitentiaries.

The intent of these legislative provisions, I suggest, was to require the Correctional Service to develop, in a timely fashion, policies and programs that were responsive to and inclusive of Aboriginal communities so as to reduce the excessive levels of Aboriginal incarceration. The implementation of these provisions, until very recently, has not been actively pursued by the Service.

The percentage of federal Aboriginal offenders incarcerated rose 31.5% between March 1993 and March 1997. Current projections are that this percentage will continue to increase disproportionately. Over this same time period the non-Aboriginal incarcerated population increased 9.5%. The Task Force conclusions of a decade ago remain today's reality; Aboriginal offenders are: less likely to receive temporary absences or parole, more likely to spend more time incarcerated prior to parole, more likely to be referred for detention, and more likely to have their conditional release revoked. In short, current policies and procedures appear to work against the stated objective of decreasing the level of Aboriginal incarceration.

The Office, over the course of this reporting year, in addition to addressing the individual concerns of Aboriginal offenders, held in excess of twenty meetings with Native Brother/Sisterhoods. Two very clear inter-related themes emerged from these meetings. First, was the discrepancy on availability, level of coordination, and acceptance of Aboriginal programming across the Service. Second was the failure of the Service to provide timely and culturally responsive case management work in support of the effective re-integration of Aboriginal offenders back into their communities.

Although the Service has measurably increased Aboriginal programming over the years and has recently appointed a Director General for Aboriginal Affairs at the national level, the clearly identified problems of a decade ago still remain. To begin addressing this issue, I recommend that two actions be taken. First, the Correctional Service must ensure that a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal programming and liaison with Aboriginal communities, is a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels. Second, given the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release, it is imperative that the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that systemic discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.

---

## CONCLUSION

The issues detailed in this Report are areas of long-standing offender concern. Although there have been years of meetings and exchanges of correspondence with the Correctional Service on these matters, the Commissioner requested an opportunity to provide further comment on the specifics of this year's Report. I have included as appendix B those comments received from the Service.







## STATISTICS



---

**TABLE A**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY CATEGORY**

---

Administrative Segregation	
a) Placement	50
b) Conditions	141
Case Preparation	
a) Parole	219
b) Temporary Absence	82
c) Transfer	164
Cell Effects	212
Cell Placement	77
Claims	
a) Decisions	45
b) Processing	41
Correspondence	47
Diet	
a) Food Services	23
b) Medical	37
c) Religious	25
Discipline	
a) ICP Decisions	33
b) Minor Court Decisions	7
c) Procedures	52
Discrimination	25
Employment	65
Financial Matters	
a) Access to Funds	52
b) Pay	110
Grievance Procedure	116
Health Care	
a) Access	254
b) Decisions	207
Information	
a) Access	66
b) Correction	223
Mental Health	
a) Access	31
b) Programs	7
Other	23
Pen Placement	45
Private Family Visiting	104
Programs	232
Request for Information	259
Security Classification	53

---

**TABLE A (cont'd)**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY CATEGORY**

---

Sentence Administration	55
Staff	272
Temporary Absence Decision	67
Telephone	106
Transfer	
a) Decision	231
b) Involuntary	219
Use of Force	28
Visits	201

Outside Terms of Reference

National Parole Board Decisions	169
Outside Court	29
Provincial Matter	25
<b>TOTAL</b>	<b>4529</b>

---

**TABLE B**  
**COMPLAINTS - BY MONTH**

---

<u>Month</u>	<u>Number</u>
<u>1998</u>	
April	418
May	569
June	358
July	195
August	335
September	446
October	365
November	304
December	472
<u>1999</u>	
January	254
February	458
March	355
<b>TOTAL</b>	<hr/> 4529



**TABLE C**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY INSTITUTION**

Institution	Apr	May	June	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Total
<b><u>Pacific</u></b>													
Elbow Lake	0	1	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	6
Ferndale	0	10	1	1	2	1	3	0	1	0	7	0	26
Kent	2	26	6	4	31	1	15	3	1	4	19	2	114
Matsqui	3	6	1	1	11	3	4	0	1	2	5	1	38
Mission	1	20	1	1	5	1	7	0	4	4	12	3	59
Mountain	1	31	1	1	16	6	3	7	2	2	6	1	77
Regional Health Ctr.	1	9	1	1	3	0	2	4	1	2	5	1	30
William Head	0	19	4	3	5	6	8	1	2	1	8	3	60
Prov-Pacific	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
<b><u>Prairies</u></b>													
Bowden	11	5	15	2	5	8	6	9	6	4	29	3	103
Drumheller	11	6	16	3	1	4	2	4	16	2	22	2	89
Edmonton	28	1	16	4	3	1	3	14	12	8	28	2	120
Grande Cache	3	1	11	0	1	7	1	3	10	5	17	1	60
Pe Sakatew Ctr.	6	0	4	0	0	0	2	0	1	0	3	0	16
Regional Psychiatric Ctr.	18	3	2	1	9	0	0	12	0	3	20	0	68
Riverbend	14	0	1	1	8	0	3	10	0	5	0	0	42
Rockwood	0	0	10	1	0	0	0	0	0	1	0	0	12
Saskatchewan Pen.	9	2	1	2	22	9	1	33	12	30	3	5	129
Stony Mountain	6	4	37	1	1	9	1	2	4	17	1	1	84
Prov-Prairies	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	2	1	7
<b><u>Ontario</u></b>													
Bath	6	3	2	3	10	7	4	5	5	7	1	0	53
Beaver Creek	0	41	2	0	3	1	1	3	2	1	0	2	56
Collins Bay	30	6	3	2	3	7	4	4	16	8	47	0	130
Fenbrook	0	0	0	0	0	0	1	0	2	2	3	0	8
Frontenac	4	0	0	1	2	1	3	0	3	2	8	1	25
Joyceville	3	16	12	2	59	12	4	13	0	4	15	10	150
Kingston Penitentiary	20	15	22	5	19	52	7	7	17	8	16	19	207
Millhaven	0	6	8	4	1	19	7	4	32	1	4	4	90
Pittsburgh	1	8	0	0	12	1	2	3	3	0	2	0	32
Regional Treatment Ctr.	6	4	10	1	0	6	0	0	2	3	2	0	34
Warkworth	3	43	7	5	2	44	24	13	13	7	12	37	210
Prov-Ontario	1	1	12	3	1	3	4	1	2	1	4	2	35

**TABLE C (cont'd)**  
**COMPLAINTS RECEIVED BY INSTITUTION**

Institution	April	May	June	July	Aug	Sept	Oct	Nov	Dec	Jan	Feb	Mar	Total
<b>Québec</b>													
Archambault	7	8	5	2	3	36	2	6	11	10	51	6	147
Cowansville	24	6	3	34	6	4	3	4	33	3	4	3	127
Donnacona	4	40	5	3	6	5	47	8	1	5	5	2	131
Drummond	5	5	15	1	4	8	3	22	4	5	2	9	83
Federal Training Ctr.	1	4	24	3	2	0	3	30	3	7	4	0	81
La Macaza	30	11	7	9	7	8	22	10	4	9	4	6	127
Leclerc	39	14	10	44	10	14	6	5	56	2	12	2	214
Montee St. Francois	27	6	4	4	3	6	1	3	19	5	3	5	86
Port Cartier	3	30	12	3	6	2	41	0	6	8	11	2	124
RRC	6	8	0	2	4	10	4	4	3	2	4	8	55
SHU	1	1	0	3	0	8	2	4	2	8	4	13	46
Ste-Anne-des-Plaines	3	2	0	0	0	18	2	2	2	2	0	11	42
Prov-Quebec	2	0	0	1	4	0	5	1	0	4	2	1	20
<b>Maritimes</b>													
Atlantic	9	40	13	11	6	48	5	4	37	17	9	61	260
Dorchester	6	28	6	5	9	17	22	7	26	14	7	49	196
Springhill	2	13	1	0	2	10	8	8	17	3	5	18	87
Westmorland	1	2	1	0	4	5	1	1	9	2	0	5	31
Prov-Maritimes	0	1	1	3	0	1	0	0	1	0	0	0	7
<b>FSW Facilities</b>													0
Burnaby*	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
Edmonton Womens' Facility	16	2	0	2	8	1	0	4	1	1	8	0	43
Okimaw Ohci	1	0	0	0	5	1	0	0	0	0	6	0	13
Isabel McNeil House	8	1	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0	15
Joliette	0	52	7	2	3	6	45	4	3	4	3	41	170
Grand Valley	11	1	13	2	0	6	2	0	31	1	0	0	67
Nova	0	1	0	0	0	1	6	0	5	1	0	3	17
Prison for Women	10	3	12	1	0	6	3	0	22	0	0	0	57
Regional Psychiatric Ctr. Prairies**	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	4	0	8
Saskatchewan Pen.**	11	0	1	1	2	0	1	6	0	2	0	0	24
Springhill**	0	1	1	0	0	5	0	0	0	0	0	1	8
<b>CCC's and CRC's</b>													68
<b>Total</b>	<b>418</b>	<b>569</b>	<b>358</b>	<b>195</b>	<b>335</b>	<b>446</b>	<b>365</b>	<b>304</b>	<b>472</b>	<b>254</b>	<b>457</b>	<b>356</b>	<b>4529</b>

\* Provincial Institution which houses Federally Sentenced Women

\*\* Male institution which houses Federally Sentenced Women

---

**TABLE D**  
**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION BY REGION**

---

<u>Region</u>	<u>Complaints</u>	<u>*Inmate Population</u>
Pacific	411	1754
Prairies	730	3151
Ontario	1030	3373
Quebec	1283	3335
Maritimes	581	1163
Federally Sentenced Women	426	
CCC's and CRC's	68	
<b>TOTAL</b>	<hr/> 4529	

\* Figures provided by the Correctional Service for March 31, 1998

---

**TABLE E**  
**DAYS SPENT IN INSTITUTIONS**

---

<u>Institution</u>	<u>Days</u>
Archambault	8
Atlantic	7
Bath	5
Beaver Creek	3
Bowden	5
Collins Bay	8
Cowansville	7
Donnacona	6
Dorchester	7
Drumheller	4
Drummondville	8
Edmonton	4
Edmonton Institution for Women	4
Elbow Lake	1
Federal Training Centre	4
Fenbrook	1
Ferndale	4
Frontenac	3
Grand Valley	6
Grande Cache	6
Hobbema Healing Lodge	5
Isabel McNeil House	2
Joliette	5
Joyceville	8
Kent	4
Kingston Penitentiary	11
La Macaza	6
Leclerc	10
Matsqui	4
Millhaven	5
Mission	4
Montee St. Francois	4
Mountain	4
Nova	4
Okimaw Ohci Healing Lodge	2
Pittsburgh	3
Port Cartier	13
Prison for Women	4
Regional Health Centre, Pacific	3

---

**TABLE E (cont'd)**  
**DAYS SPENT IN INSTITUTIONS**

---

Regional Psychiatric Centre, Prairies	
Men	4
Women	3
Regional Reception Centre, Quebec	
Men	4
Women	2
Regional Treatment Centre, Ontario	7
Riverbend	4
Rockwood	2
Saskatchewan Penitentiary	
Men	4
Women	4
Special Handling Unit	3
Springhill	
Men	4
Women	4
Ste. Anne des Plaines	4
Stony Mountain	6
Warkworth	14
Westmorland	6
William Head	3
<b>TOTAL</b>	<hr/> 280



---

**TABLE F**  
**INMATE INTERVIEWS**

---

<b>Month</b>	<b># of Interviews</b>
<b><u>1998</u></b>	
April	270
May	298
June	156
July	74
August	144
September	196
October	190
November	126
December	277
<b><u>1999</u></b>	
January	51
February	220
March	211
<b>TOTAL</b>	<hr/> <b>2213</b>

---

**TABLE G**  
**DISPOSITION OF COMPLAINTS**

---

<u>Disposition</u>	<u>Number</u>
Advice given	308
Assistance given	968
Information given	941
Not justified	294
Not within mandate	171
Pending	391
Premature	882
Resolved	362
Unable to resolve	96
Withdrawn	116
<b>TOTAL</b>	<hr/> <b>4529</b>

---

**TABLE H**  
**COMPLAINTS RESOLVED BY CATEGORY**

---

<u>TYPE</u>	<u>RESOLVED</u>
Administrative Segregation	
a) Placement	4
b) Conditions	11
Case Preparation	
a) Parole	18
b) Temporary Absence	6
c) Transfer	14
Cell Effects	41
Cell Placement	14
Claims	
a) Decisions	1
b) Processing	3
Correspondence	2
Diet	
a) Food Services	3
b) Medical	3
c) Religious	2
Discipline	
a) ICP Decisions	1
b) Procedures	6
Discrimination	1
Employment	6
Financial Matters	
a) Access to Funds	8
b) Pay	9
Grievance Procedure	19
Health Care	
a) Access	22
b) Decisions	18
Information	
a) Access	11
b) Correction	8
Mental Health	
a) Access	3
b) Programs	2
Other	1
Pen Placement	4
Private Family Visiting	6
Programs	24

---

**TABLE H (cont'd)**  
**COMPLAINTS RESOLVED BY CATEGORY**

---

Request for Information	2
Security Classification	4
Sentence Administration	4
Staff	12
Temporary Absence Decision	11
Telephone	10
Transfer	
a) Decision	17
b) Involuntary	7
Use of Force	1
Visits	23
<b>TOTAL</b>	<hr/> 362

## **APPENDIX A**

Third Session, Thirty-fourth Parliament  
40-41 Elizabeth II, 1991-92

### **STATUTES OF CANADA 1992**

#### **CHAPTER 20**

An Act respecting corrections and the conditional release and detention of offenders  
and to establish the office of the Correctional Investigator

---

BILL C-36

ASSENTED TO 18th JUNE, 1992





**PART III**  
**CORRECTIONAL INVESTIGATOR**

Interpretation

Definitions

**157.** In this Part,

"Commissioner"

"Commissioner" has the same meaning as in Part I;

"Correctional Investigator"

"Correctional Investigator" means the Correctional Investigator of Canada appointed pursuant to section 158;

"Minister"

"Minister" has the same meaning as in Part I;

"offender"

"offender" has the same meaning as in Part II;

"parole"

"parole" has the same meaning as in Part II;

"penitentiary"

"penitentiary" has the same meaning as in Part I;

"provincial parole board"

"provincial parole board" has the same meaning as in Part II.

**CORRECTIONAL INVESTIGATOR**

Appointment

**158.** The Governor in Council may appoint a person to be known as the Correctional Investigator of Canada.

Eligibility

**159.** A person is eligible to be appointed as Correctional Investigator or to continue in that office only if the person is a Canadian citizen ordinarily resident in Canada or a permanent resident as defined in subsection 2(1) of the *Immigration Act* who is ordinarily resident in Canada.

Tenure of office and removal

**160.** (1) The Correctional Investigator holds office during good behaviour for a term not exceeding five years, but may be suspended or removed for cause at any time by the Governor in Council.

Further terms

(2) The Correctional Investigator, on the expiration of a first or any subsequent term of office, is eligible to be re-appointed for a further term.

Absence, incapacity or vacancy

**161.** In the event of the absence or incapacity of the Correctional Investigator, or if the office of Correctional Investigator is vacant, the Governor in Council may appoint another qualified person to hold office instead of the Correctional Investigator during the absence, incapacity or vacancy, and that person shall, while holding that office, have the same functions as and all of the powers and duties of the Correctional Investigator under this Part and be paid such salary or other remuneration and expenses as may be fixed by the Governor in Council.

Devotion to duties

**162.** The Correctional Investigator shall engage exclusively in the function and duties of the office of the Correctional Investigator and shall not hold any other office under Her Majesty in right of Canada or a province for reward or engage in any other employment for reward.

Salary and expenses

**163.** (1) The Correctional Investigator shall be paid such salary as may be fixed by the Governor in Council and is entitled to be paid reasonable travel and living expenses incurred in the performance of duties under this Part.

Pension Benefits

(2) The provisions of the *Public Service Superannuation Act*, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator, except that a person appointed as Correctional Investigator from outside the Public Service, as defined in subsection 3(1) of the *Public Service Superannuation Act*, may, by notice in writing given to the President of the Treasury Board not more than sixty days after the date of appointment, elect to participate in the pension plan provided for in the *Diplomatic Service (Special) Superannuation Act*, in which case the provisions of that Act, other than those relating to tenure of office, apply to the Correctional Investigator from the date of appointment and the provisions of the *Public Service Superannuation Act* do not apply.

Other Benefits

(3) The Correctional Investigator is deemed to be employed in the public service of Canada for the purposes of the *Government Employees Compensation Act* and any regulations made under section 9 of the *Aeronautics Act*.

MANAGEMENT

Management

164. The Correctional Investigator has the control and management of all matters connected with the office of the Correctional Investigator.

STAFF

Staff of the Correctional Investigator

165.(1) Such officers and employees as are necessary to enable the Correctional Investigator to perform the function and duties of the Correctional Investigator under this Part shall be appointed in accordance with the *Public Service Employment Act*.

Technical assistance

(2) The Correctional Investigator may engage on a temporary basis the services of persons having technical or specialized knowledge of any matter relating to the work of the Correctional Investigator to advise and assist the Correctional Investigator in the performance of the function and duties of the Correctional Investigator under this Part and, with the approval of the Treasury Board, may fix and pay the remuneration and expenses of those persons.

OATH OF OFFICE

Oath of Office

166. The Correctional Investigator and every person appointed pursuant to section 161 or subsection 165(1) shall, before commencing the duties of office, take the following oath of office:

"I, (name), swear that I will faithfully and impartially to the best of my abilities perform the duties required of me as (Correctional Investigator, Acting Correctional Investigator or officer or employee of the Correctional Investigator). So help me God."

## FUNCTION

### Function

**167.(1)** It is the function of the Correctional Investigator to conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner that affect offenders either individually or as a group.

### Restrictions

**(2)** In performing the function referred to in subsection (1), the Correctional Investigator may not investigate

(a) any decision, recommendation, act or omission of  
(i) the National Parole Board in the exercise of its exclusive jurisdiction under this Act, or  
(ii) any provincial parole board in the exercise of its exclusive jurisdiction

(b) any problem of an offender related to the offender's confinement in a provincial correctional facility, whether or not the confinement is pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province in which the provincial correctional facility is located; and

(c) any decision, recommendation, act or omission of an official of a province supervising, pursuant to an agreement between the federal government and the government of the province, an offender on temporary absence, parole, statutory release subject to supervision or mandatory supervision where the matter has been, is being or is going to be investigated by an ombudsman of that province.

### Exception

**(3)** Notwithstanding paragraph (2)(b), the Correctional Investigator may, in any province that has not appointed a provincial parole board, investigate the problems of offenders confined in provincial correctional facilities in that province related to the preparation of cases of parole by any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of, the Commissioner.



Application to Federal Court

**168.** Where any question arises as to whether the Correctional Investigator has jurisdiction to investigate any particular problem, the Correctional Investigator may apply to the Federal Court for a declaratory order determining the question.

**INFORMATION PROGRAM**

Information Program

**169.** The Correctional Investigator shall maintain a program of communicating information to offenders concerning

- (a) the function of the Correctional Investigator;
- (b) the circumstances under which an investigation may be commenced by the Correctional Investigator; and
- (c) The independence of the Correctional Investigator.

**INVESTIGATIONS**

Commencement

**170.(1)** The Correctional Investigator may commence an investigation

- (a) on the receipt of a complaint by or on behalf of an offender;
- (b) at the request of the Minister; or
- (c) on the initiative of the Correctional Investigator.

Discretion

**(2)** the Correctional Investigator has full discretion as to

- (a) whether an investigation should be conducted in relation to any particular complaint or request;
- (b) how every investigation is to be carried out; and
- (c) whether any investigation should be terminated before its completion.

Right to hold hearing

**171.(1)** In the course of an investigation, the Correctional Investigator may hold any hearing and make such inquiries as the Correctional Investigator considers appropriate, but no person is entitled as of right to be heard by the Correctional Investigator.

Hearings to be in camera

(2) Every hearing held by the Correctional Investigator shall be *in camera* unless the Correctional Investigator decides otherwise.

Right to require information and documents

172.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may require any person

- (a) to furnish any information that, in the opinion of the Correctional Investigator, the person may be able to furnish in relation to the matter being investigated; and
- (b) subject to subsection (2), to produce, for examination by the Correctional Investigator, any document, paper or thing that in the opinion of the Correctional Investigator relates to the matter being investigated and that may be in the possession or under the control of that person.

Return of document, etc.

(2) The Correctional Investigator shall return any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b) to the person who produced it within ten days after a request therefor is made to the Correctional Investigator, but nothing in this subsection precludes the Correctional Investigator from again requiring its production in accordance with paragraph (1)(b).

Right to make copies

(3) The Correctional Investigator may make copies of any document, paper or thing produced pursuant to paragraph (1)(b).

Right to examine under oath

173.(1) In the course of an investigation, the Correctional Investigator may summon and examine on oath

- (a) where the investigation is in relation to a complaint, the complainant, and
- (b) any person who, in the opinion of the Correctional Investigator, is able to furnish any information relating to the matter being investigated, and for that purpose may administer an oath.

Representation by counsel

(2) Where a person is summoned pursuant to subsection (1), that person may be represented by counsel during the examination in respect of which the person is summoned.

Right to enter

174. For the purposes of this Part, the Correctional Investigator may, on satisfying any applicable security requirements, at any time enter any premises occupied by or under the control and management of the Commissioner and inspect the premises and carry out therein any investigation or inspection.

## FINDINGS, REPORTS AND RECOMMENDATIONS

Decision not to investigate

175. Where the Correctional Investigator decides not to conduct an investigation in relation to a complaint or a request from the Minister or decides to terminate such an investigation before its completion, the Correctional Investigator shall inform the complainant or the Minister, as the case may be, of that decision and, if the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Complaint not substantiated

176. Where, after conducting an investigation in relation to a complaint, the Correctional Investigator concludes that the complaint has not been substantiated, the Correctional Investigator shall inform the complainant of that conclusion and, where the Correctional Investigator considers it appropriate, the reasons therefor, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

Informing of problem

177. Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator determines that a problem referred to in section 167 exists in relation to one or more offenders, the Correctional Investigator shall inform  
(a) the Commissioner, or

(b) where the problem arises out of the exercise of a power delegated by the Chairperson of the National Parole Board to a person under the control and management of the Commissioner, the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board of the problem and the particulars thereof.

Opinion re decision,  
recommendation, etc.

**178.(1)** Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that the decision, recommendation, act or omission to which a problem referred to in section 167 relates

(a) appears to have been contrary to law or to an established policy,

(b) was unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or was in accordance with a rule of law or a provision of any Act or a practice or policy that is or may be unreasonable, unjust, oppressive or improperly discriminatory, or

(c) was based wholly or partly on a mistake of law or fact,

the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

Opinion re exercise of discretionary  
power

**(2)** Where, after conducting an investigation, the Correctional Investigator is of the opinion that in the making of the decision or recommendation, or in the act or omission, to which a problem referred to in section 167 relates to a discretionary power has been exercised

(a) for an improper purpose,

(b) on irrelevant grounds,

(c) on the taking into account of irrelevant considerations, or

(d) without reasons having been given,

the Correctional Investigator shall indicate that opinion, and the reasons therefor, when informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of the problem.

## Recommendations

**179.(1)** When informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, the Correctional Investigator may make any recommendation that the Correctional Investigator considers appropriate.

## Recommendations in relation to decision, recommendation, etc.

**(2)** In making recommendations in relation to a decision, recommendation, act or omission referred to in subsection 167(1), the Correctional Investigator may, without restricting the generality of subsection (1), recommend that

- (a) reasons be given to explain why the decision or recommendation was made or the act or omission occurred;
- (b) the decision, recommendation, act or omission be referred to the appropriate authority for further consideration;
- (c) the decision or recommendation be cancelled or varied;
- (d) the act or omission be rectified; or
- (e) the law, practice or policy on which the decision, recommendation, act or omission was based be altered or reconsidered.

## Recommendations not binding

**(3)** Neither the Commissioner nor the Chairperson of the National Parole Board is bound to act on any finding or recommendation made under this section.

## Notice and report to Minister

**180.** If, within a reasonable time after informing the Commissioner, or the Commissioner and the Chairperson of the National Parole Board, as the case may be, of a problem, no action is taken that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate, the Correctional Investigator shall inform the Minister of that fact and provide the Minister with whatever information was originally provided to the Commissioner, or the Commissioner and the Chairman of the National Parole Board, as the case may be.



Complainant to be informed of result of investigation

**181.** Where an investigation is in relation to a complaint, the Correctional Investigator shall, in such manner and at such time as the Correctional Investigator considers appropriate, inform the complainant of the results of the investigation, providing the complainant with only such information as can be disclosed pursuant to the *Privacy Act* and the *Access to Information Act*.

## CONFIDENTIALITY

Confidentiality

**182.** Subject to this Part, the Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall not disclose any information that comes to their knowledge in the exercise of their powers or the performance of their functions and duties under this Part.

Disclosure authorized

**183.(1)** Subject to subsection (2), the Correctional Investigator may disclose or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator to disclose information

- (a) that, in the opinion of the Correctional Investigator, is necessary to
  - (i) carry out an investigation, or
  - (ii) establish the grounds for findings and recommendations made under this Part; or
- (b) in the course of a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Exceptions

**(2)** The Correctional Investigator and every person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator shall take every reasonable precaution to avoid the disclosure of, and shall not disclose, any information the disclosure of which could reasonably be expected

- (a) to disclose information obtained or prepared in the course of lawful investigations pertaining to

- (i) the detection, prevention or suppression of crime,
- (ii) the enforcement of any law of Canada or a province, where the investigation is ongoing, or
- (iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, if the information came into existence less than twenty years before the anticipated disclosure;
- (b) to be injurious to the conduct of any lawful investigation;
- (c) in respect of any individual under sentence for an offence against any Act of Parliament, to
  - (i) lead to a serious disruption of that individual's institutional or conditional release program, or
  - (ii) result in physical or other harm to that individual or any other person;
- (d) to disclose advice or recommendations developed by or for a government institution within the meaning of the *Access to Information Act* or a minister of the Crown; or
- (e) to disclose confidences of the Queen's Privy Council for Canada referred to in section 196.

#### Definition of "investigation"

- (3)** For the purposes of paragraph (2)(b), "investigation" means an investigation that
- (a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament or of a province; or
  - (b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament or of a province

#### Letter to be unopened

- 184.** Notwithstanding any provision in any Act or regulation, where
- (a) a letter written by an offender is addressed to the Correctional Investigator, or
  - (b) a letter written by the Correctional Investigator is addressed to an offender, the letter shall immediately be forwarded unopened to the Correctional Investigator or to the offender, as the case may be, by the person in charge of the institution at which the offender is incarcerated.

## DELEGATION

Delegation by Correctional Investigator

**185.(1)** The Correctional Investigator may authorize any person to exercise or perform, subject to such restrictions or limitations as the Correctional Investigator may specify, the function, powers and duties of the Correctional Investigator under this Part except

- (a) the power to delegate under this section; and
- (b) the duty or power to make a report to the Minister under section 192 or 193.

Delegation is revocable

**(2)** Every delegation under this section is revocable at will and no delegation prevents the exercise or performance by the Correctional Investigator of the delegated function, powers and duties.

Continuing effect of delegation

**(3)** In the event that the Correctional Investigator who makes a delegation under this section ceases to hold office, the delegation continues in effect so long as the delegate continues in office or until revoked by a succeeding Correctional Investigator

## RELATIONSHIP WITH OTHER ACTS

Power to conduct investigations

**186.(1)** The power of the Correctional Investigator to conduct investigations exists notwithstanding any provision in any Act to the effect that the matter being investigated is final and that no appeal lies in respect thereof or that the matter may not be challenged, reviewed, quashed or in any way called into question.

Relationship with other Acts

**(2)** The power of the Correctional Investigator to conduct investigations is in addition to the provisions of any other Act or rule of law under which

- (a) any remedy or right of appeal or objection is provided for any person, or
- (b) any procedure is provided for the inquiry into or investigation of any matter, and nothing in this Part limits or affects any such remedy, right of appeal, objection or procedure.

## LEGAL PROCEEDINGS

Acts not to be questioned or subject to review

**187.** Except on the ground of lack of jurisdiction, nothing done by the Correctional Investigator, including the making of any report or recommendation, is liable to be challenged, reviewed, quashed or called into question in any court.

Protection of Correctional Investigator

**188.** No criminal or civil proceedings lie against the Correctional Investigator, or against any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator, for anything done, reported or said in good faith in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator.

No summons

**189.** The Correctional Investigator or any person acting on behalf or under the direction of the Correctional Investigator is not a competent or compellable witness in respect of any matter coming to the knowledge of the Correctional Investigator or that person in the course of the exercise or performance or purported exercise or performance of any function, power or duty of the Correctional Investigator, in any proceedings other than a prosecution for an offence under this Part or a prosecution for an offence under section 131 (perjury) of the *Criminal Code* in respect of a statement made under this Part.

Libel or slander

**190.** For the purposes of any law relating to libel or slander,

(a) anything said, any information furnished or any document, paper or thing produced in good faith in the course of an investigation by or on behalf of the

Correctional Investigator under this Part is privileged; and

(b) any report made in good faith by the Correctional Investigator under this Part and any fair and accurate account of the report made in good faith in a newspaper or any other periodical publication or in a broadcast is privileged.



## OFFENCE AND PUNISHMENT

### Offences

**191.** Every person who  
(a) without lawful justification or excuse, wilfully obstructs, hinders or resists the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,  
(b) without lawful justification or excuse, refuses or wilfully fails to comply with any lawful requirement of the Correctional Investigator or any other person under this Part, or  
(c) wilfully makes any false statement to or misleads or attempts to mislead the Correctional Investigator or any other person in the exercise or performance of the function, powers or duties of the Correctional Investigator,  
is guilty of an offence punishable on summary conviction and liable to a fine not exceeding two thousand dollars.

## ANNUAL AND SPECIAL REPORTS

### Annual reports

**192.** The Correctional Investigator shall, within three months after the end of each fiscal year, submit to the Minister a report of the activities of the office of the Correctional Investigator during that year, and the Minister shall cause every such report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.

### Urgent matters

**193.** The Correctional Investigator may, at any time, make a special report to the Minister referring to and commenting on any matter within the scope of the function, powers and duties of the Correctional Investigator where, in the opinion of the Correctional Investigator, the matter is of such urgency or importance that a report thereon should not be deferred until the time provided for the submission of the next annual report to the Minister under section 192, and the Minister shall cause every such special report to be laid before each House of Parliament on any of the first thirty days on which that House is sitting after the day on which the Minister receives it.



#### Reporting of public hearings

**194.** Where the Correctional Investigator decides to hold hearings in public in relation to any investigation, the Correctional Investigator shall indicate in relation to that investigation, in the report submitted under section 192, the reasons why the hearings were held in public.

#### Adverse comments

**195.** Where it appears to the Correctional Investigator that there may be sufficient grounds for including in a report under section 192 or 193 any comment or information that reflects or might reflect adversely on any person or organization, the Correctional Investigator shall give that person or organization a reasonable opportunity to make representations respecting the comment or information and shall include in the report a fair and accurate summary of those representations.

### CONFIDENCES OF THE QUEEN'S PRIVY COUNCIL

#### Confidences of the Queen's Privy Council for Canada

**196.(1)** The powers of the Correctional Investigator under sections 172, 173, and 174 do not apply with respect to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

- (a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;
- (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;
- (c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
- (d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
- (e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d);
- (f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

Definition of "Council"

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

Exception

(3) Subsection (1) does not apply with respect to  
(a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or  
(b) discussion papers described in paragraph (1)(b)  
(i) If the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or  
(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

**REGULATIONS**

Regulations

197. The Governor in Council may make such regulations as the Governor in Council deems necessary for carrying out the purposes and provisions of this Part.

**HER MAJESTY**

Binding on Her Majesty

198. This Part is binding on Her Majesty in right of Canada.

**APPENDIX B**

**CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA**

**RESPONSE TO CORRECTIONAL INVESTIGATOR'S  
1998-1999 ANNUAL REPORT**



## **SPECIAL HANDLING UNIT**

CSC agrees it is important to enhance reintegration programming. To address this issue the CSC commissioned a Task Force to review programming at the SHU and to suggest methods of program improvement. The position of the Task Force is that offender program participation can improve substantially at the SHU without the need for policy revisions regarding the role or mandate of the Unit. The final report of the Task Force to review programming at the SHU is currently in preparation. The Report will contain recommendations that will be presented to EXCOM. Decisions will then be made with respect to specific actions to be taken. The Task Force has identified several areas that should increase program effectiveness. Some of these areas are:

1. Providing structured incentives for the offenders who participate in programs;
2. Reducing the existing obstacles associated with program participation;
3. Design the SHU program to include motivation enhancement intervention and flexible modes of program delivery. The model for this type of program exists in the Segregation Program currently piloted at one institution in each region.

## **INMATE PAY**

The Service agrees that the current pay envelope is inadequate and will continue to make efforts to get additional funds. In the meantime, CD730 on Inmate Program Assignment and Pay was revised in order to ensure consistency, clarity and equity in the pay system and to establish a minimum pay level. According to the new policy, a basic daily allowance of \$1.00 will be provided to inmates who have refused to accept all program assignments offered by the program board and unemployed inmates. Furthermore, the zero pay level has been eliminated for all but inmates who are under suspension from their program assignment or who are directly involved in the shutdown of all or part of an institution or who are on unauthorized absence.

In response to the continuing concerns to address insufficient pay levels, the Commissioner created a Working Group to look at the impact of the new pay system on the purchasing power of inmates. The CSC will also be including proposals within the National Capital Accommodation and Operations Plan for further improvements to the Inmate Pay system. The proposals include increasing all pay levels; introducing annual indexing into the inmate pay system; and, increasing offenders' purchasing power to offset costs for certain products and services that inmates must currently pay for.



In response to claims made by the CI, in the area of the Millennium telephone system, the Service provides the following information. CSC does not apply any administrative costs to inmates for this system. The charges involved are the standard CRTC approved rates for collect calls, and apply for both inmates as well as the public at large.

The CI has been advised that CSC does not receive any revenue from inmate calls, and that the Service is not in a position and has never agreed to provide refunds. The CI's office is aware that the Service is actively pursuing avenues to reduce the costs of telephone calls through other means.

## **INMATE GRIEVANCE PROCEDURE**

CSC has analyzed data on timeliness of complaints and grievances and has found that in 1998/99, 80% were handled within prescribed time limits. However, our second level grievances were late 48% of the time. Clearly, the Service must make an effort to improve performance in this area.

There are numerous ways in which the data are being used, including:

- quarterly production of grievance data for women which is shared and discussed at national wardens' meetings, and a current project which is being conducted by the Women Offenders Sector (shared with the CI) to undertake a qualitative examination of the grievances related to staff performance and harassment categories based on the "cumulative data" from the grievance system;
- quarterly production of grievance data for health care issues which is shared and discussed at national health care meetings;
- preparation of grievance data for various audits and security investigations;

Regarding the recommendations by Justice Arbour, these have been examined and responded to by CSC more than two years ago. Our position has not changed. Although the Commissioner does not review individual 3<sup>rd</sup> level grievances, the semi-annual report of grievance data provided to all Executive Committee members and the CI allows him to "...keep abreast of the conditions of life in institutions...(basis for Arbour recommendation)". With respect to the DCW's role in the grievance process, it was considered to be more appropriate for all grievances to be responded to by a single position (Assistant Commissioner Corporate Development), however, each response to a grievance from a woman offender is reviewed and signed off by the DCW before consideration by the ACCD. CSC felt that it was important that the Regional Deputy Commissioners continue to be involved in the system as the 2<sup>nd</sup> level respondent given their need to keep abreast of the issues that are raised by women offenders who come under their jurisdiction.

In 1998-99, 406 women offenders used the complaint level of the grievance system. Of those 406 complaints, 19% were upheld or upheld in part. It appears that women are becoming accustomed to and comfortable with using the system.

## CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING

CSC shares the CI's desire for timely case preparation and access to programming. Operation Bypass, a project aimed at streamlining the case management process, was implemented in February 1999. The major changes brought about by Bypass should ensure the accurate identification of dynamic risk and need factors along with proper matching to programs at the front end of the sentence. This will improve the chances of safe and successful reintegration to the community at an earlier point in the sentence. At

this time, it is too early to determine the effectiveness of Bypass. As we measure the intermediate and final results of the implementation of Bypass, this information will be shared with the CI.

A recent review of waivers revealed that approximately 25% of offenders have not completed identified programs prior to their Parole Eligibility Date. As a result of this review exercise, the Service is currently refining and broadening OMS codes to provide more information as to the specific reasons offenders remain incarcerated past their eligibility dates and to act on them.

CSC recognized the need to increase the provision of community programming and adjusted the submission to the National Capital Accommodation and Operations Plan to secure additional resources in 1999-2000 to increase program capacity in the community. This has improved the balance between institutions and the community.

To address the provision of community services aimed at maintaining safe reintegration for all offenders in the community, the Service will initiate or is in the process of conducting studies in the following areas:

- Parole Officer Workload (completed);
- Role of Community Corrections Centres (in progress);
- Community Management and Administration Infrastructure (to be completed this fiscal year);
- National Case Management Audit (to be completed this winter)

In addition, the following actions will be undertaken:

- A review of intensive supervision programs and initiatives across Canada will be completed this fiscal year.
- An alternative to suspension paper will be completed. This paper will examine our collective experience using suspensions and where improvements and approaches can be effected.
- We are exploring opportunities for new CCCs in four cities across Canada.
- CSC is also preparing an NCAOP submission for 2000-2001 in order to get appropriate funding for the provision of employment assessment, counselling and job search program in each district.

With respect to aboriginal offenders, a review of the case management practices and programs will be undertaken to determine what changes could be made to improve their timely and safe reintegration. Some of the changes will include: changes to intake assessment to ensure it is more responsive to cultural differences, determination of the applicability of standardized actuarial assessment tools to aboriginal offenders, increasing the capacity to deliver more aboriginal-specific correctional programs and addressing community reintegration through section 81 and 84 initiatives.

## **DOUBLE-BUNKING**

The Service acknowledges that the issue of double-bunking is an area of concern and is taking steps to address these concerns. CSC's accommodation policy was promulgated in November 1998. This amended policy addresses the issue of double occupancy and affirms that CSC believes that double occupancy is inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of good corrections. However, it was also noted that CSC expects the reduction of double occupancy (including double-bunking) will be gradual, given current resources and the inmate population.

It is likely that double-bunking will continue on a temporary basis given current population management needs. For example, the following situations may result in temporarily housing two inmates in one cell:

- housing inmates at the least restrictive environment;
- housing federal offenders of a particular province in a penitentiary in their province of origin; and,
- special circumstances, such as emergencies or maintenance/retrofitting of cells.

Statistics describing levels of double-bunking in segregation and general population areas are included in the Corporate Results Report that is reviewed at each EXCOM meeting. The Corporate Results Report for April 1999 indicates that there has been a decrease in the percentage of offenders double-bunked at all security levels except in multi-level institutions. Additionally, the percentage of offenders sharing a cell while in segregation status has also shown a decrease (February 98 - 14.9% to February 99 - 12.9%).

The CI was informed in February 1999 that we are experiencing data quality issues with the Offender Management System's (OMS) ability to provide the length of time individual inmates have been double-bunked for the purpose of monitoring at the regional and national level. These data quality issues came to light after the CI was informed in November 1998 that the Service was monitoring the length of time individual inmates had been double-bunked. Unfortunately, due to the concerns raised with Y2K and the updates being made to the OMS victims' module, the definitive changes required in OMS to accurately reflect the length of time spent in double-bunking situations will not be completed in the near future. The field has been advised through a Security Bulletin dated November 17, 1998, of our commitment to the office of the Correctional Investigator to better track the extent of double-bunking. This bulletin advises staff to pay particular attention during data entry to ensure the accuracy of information until such time as this problem is addressed in an automated way.



In the meantime, we have begun to produce quarterly reports on the length of stay in double-bunked cells for segregation areas only and are sharing this information with the Regional Administrative Segregation representatives so that they may take appropriate action. The CI was provided with our first such report in May 1999.

### **Double-Bunking in Segregation**

The Commissioner's Directive on Inmate Accommodation (CD 550) specifies that segregation cells shall not be used to accommodate two inmates or more. According to Section 27 of the policy, other than in emergency situations, any exception to this policy as it relates to housing more than one inmate in a cell must be included in CSC's Accommodation Plan and approved by the Commissioner. Furthermore, Section 28 states that "In an emergency situation, and as a temporary measure, the institutional head may make necessary exceptions to the normal accommodation policy. The rationale and expected duration of such actions shall be provided to the respective Regional Deputy Commissioner and reported to the Commissioner."

The Service has attempted to, and continues to strive to reduce and wherever possible eliminate, both the instances and the duration of double-bunking in administrative segregation areas.

A database has been developed to allow us to monitor both the duration and the number of segregated inmates who are double-bunked. We are currently seeing a reduction of double-bunking in segregation (February 98 - 14.9% to February 99 - 12.9%).

In May 1999 the Regional Segregation Oversight Managers were asked to:

- Familiarize themselves with the database that has been created and to work with their OMS Coordinators to ensure timely and accurate reporting of information related to double-bunked inmates;
- Evaluate the use of double-bunking in each of the regions in the context of CD 550 and steps that are being taken to reduce the instances of double-bunking;
- Isolate voluntary instances (inmates who insist on remaining double-bunked) and the options that are available to manage these cases; and,
- Provide status reports to NHQ and develop initiatives to reduce the instances of double-bunking.

National responsibility for segregation related issues have recently become the responsibility of the Institutional Reintegration Operations Division at NHQ. This Division is currently developing further direction for the Regional Segregation Oversight Managers. This direction will reinforce the Services' commitment to minimizing, and to the extent possible, completely eliminating the practice of double-bunking in segregation cells. Regional Segregation Oversight Managers will be asked to provide action plans detailing how the matter will be resolved and a timetable for the elimination of systematic double-bunking in segregation cells in their respective regions.

## TRANSFERS

CSC agrees with the CI that offenders have the right to timely transfer decisions. The 1999 Auditor General's Report recognized that CSC had made improvements in the timely completion of intake assessments resulting in offenders being transferred to their placement institutions earlier in their sentence. The major changes brought about by Bypass should lead to further improvements. However, there has not been enough time for these changes to make their influence felt in terms of concrete results.

A recent preliminary report indicates that 87% of transfer decisions are made within the prescribed timeframes. In the case of involuntary transfers, some delays can be attributed to the fact that offenders require legal assistance to respond to the proposed transfer. This anomaly will be addressed with the implementation of the revised Commissioner's Directive (CD) and Standard Operating Practice.

About 6% of offenders are accommodated at a higher security level than called for by their security classification. Of that 6%, the following are the causes:

- 63% is as a result of program considerations;
- 11% because of victim/community reaction;
- 10% because of protection issues;
- 16% because of deportation orders, medical reasons and compassionate/family related reasons.

For the most part, accommodation of the offender at a security level higher than his security classification is temporary until a program is completed or a protection concern is resolved.

The Service is monitoring performance in the area of transfers. A report was provided to the CI in July 1999 and included data as well as an analysis of the timeliness of transfer decisions. With respect to the quality of the data, it is steadily improving as we continue to do in-depth reviews of sample cases, identify discrepancies and take action to resolve them.



## **PREVENTIVE SECURITY GUIDELINES**

The CSC has developed a framework for policy development on issues related to Security Infrastructure, Management of Security Information, Preventing Situations and Containing and Controlling Situations. The area of Preventive Security is a priority for the Service.

The Preventive Security Standard Operating Practices (SOPs) are in draft form and we are now proceeding with our consultation process. The office of the CI will be included in our consultation. The SOPs will provide policy guidance in the following areas: creation, control and handling of preventive security files, reporting of security incidents, recording of preventive security information and management of human sources. Once the SOPs have been approved by EXCOM and promulgated, Preventive Security Standards will be developed and the necessary training will be provided.

## **USE OF FORCE - INVESTIGATIONS AND FOLLOW-UP**

The Service remains committed to providing a means for information contained in the Use of Force Report to be entered into OMS. This is a significant task consisting of the collection, recording, reviewing, analysis, and sharing of information, on a national basis.

To that effect, we have expanded our planned changes to the existing incident report screen to include the capability of producing additional information related to Use of Force. It is anticipated that these changes to OMS will be part of release 6.1 which will be the first operational release following the implementation of Operation By-Pass, planned for February 2000. In the meantime, the Security Branch has committed to producing a manual report on Use of Force information which will be included as part of the monthly incident reports. This will assist the Service in monitoring Use of Force incidents. Our first manual report was shared with the CI in early May 1999.

We agree that despite our continuous efforts to improve both the quality and timeliness of our Use of Force Reports, we are not yet satisfied with our performance in this area. The Service will continue in its efforts to provide the Institutions, via Regional Headquarters, the appropriate feedback to address noted problem areas and deficiencies.

The Service has developed a draft procedure dealing with the provision and review of videotapes. This SOP is currently in the consultation process. The SOP will address the issues of provision and review of videotapes to the CI and CSC senior management as recommended by Madame Justice Arbour. The SOP will also clarify specific responsibilities and accountabilities within the Service for ensuring that these incidents are thoroughly and objectively reviewed.

## INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS

### Violence

EXCOM reviews statistics dealing with institutional violence as part of the regular Correctional Results Report. In addition, a report on trends is provided to the regions, on a monthly basis, for information and action.

The Service agrees that violence in our institutions is of serious concern. We continue to monitor its' occurrence, and the Security Task Force will address this issue in its' December 1999 report to EXCOM.

As a result of discussions with the office of the CI, we have proposed to expand our reporting of institutional violence to include a wider range of indicators. This should result in a more representative picture of violence within our institutions.

In addition to broadening the indicators for institutional violence, the Service will ensure that the data are analyzed and that appropriate actions are taken. To this end, a multi-sectorial group of individuals who have involvement in the area of institutional violence will be formed to analyze each report that is produced. The following areas will be represented on this group: Security, Performance Assurance, Reintegration, Correctional Investigator Relations, Inmate Affairs and Research.

With respect to the number of violent deaths in institutions, the CI reports that this rate has doubled over the past year. According to CSC data, the national average over the last six years is 19.5 suicides and murders per year. Last year there were a total of 22 suicides and murders. Comparison of last year's total to the previous year's all time low total of 11, does indicate a 'doubling' of the numbers over the past year. However, when viewed in the broader context of the national trends over the last several years, last year saw a slight increase in the number of murders and suicides.

### Suicide

CSC shares the CI's concern for the lives lost through suicides. Investigations of inmate suicides are the responsibility of the individual regions. Subsequently, Health Services at National Headquarters responds to suicide investigations by completing an Annual Retrospective Report on Suicides, albeit 18-24 months after the events. The retrospective report allows for the analysis of each suicide, with the aim of gathering statistics, identifying trends and identifying any areas for corrective action. EXCOM is updated on the number of suicides within the context of the Corporate Results Report.

Analysis of investigation reports has not revealed ways in which the majority of suicides could have been prevented. For example, there are few pre-indicators, most suicides are unpredictable and they are done on the spur of the moment. Further to a recommendation of the 1996-97 Retrospective Study, the Research Branch has initiated a study on male suicide attempters versus completers. This study is designed to examine predictors of suicide attempts and to assist in the management of risk and prevention of attempts.

Commissioner's Directive 843, Prevention of Suicide and Self-inflicted Injuries is being revised, based in large part on the recommendations of a recent independent external review of our policies and practices with respect to suicide prevention. A Standard Operating Practice will also provide even greater specificity to our institutional and community personnel with respect to issues of intervention and prevention.

EXCOM has committed to implementing one of the strongest recommendations in the report; the national implementation of a peer support program ("buddy system"). This fiscal year, CSC will also be reviewing the safety of inmate housing as well as determining the training requirements of its front-line staff. Finally, Health Services will consult with the Security Division regarding the appropriateness of stripping, special gowns, isolation, and camera observation.

### **Investigations**

In response to concerns raised by the CI regarding:

- the timeliness of regional investigation reports, including suicide investigations;
- the need for more thorough investigations in instances of natural deaths; and,
- transmittal of investigation reports to the CI.

NHQ reinforced the importance of improving in these areas during a meeting in May 1999 with Regional Administrators, Performance Assurance. In addition, direction on these same issues was provided to the Regional Deputy Commissioners in June. This direction has been shared with the CI. NHQ works closely with regional counterparts to ensure a high quality of reports and regions are consistently advised of unsatisfactory reports. Our current training initiatives will also contribute to the quality of regional reports.

With respect to national investigations, CSC has reviewed the investigative process and made a number of changes, which has assisted in expediting the finalization of investigations. CSC will continue to consider other methods to speed up this process. CSC is currently conducting an analysis of the timeliness of national investigation and this will be shared with the CI.

The Service is also undertaking analysis in the area of the discrepancy between section 19 investigations received by the CI and those received at NHQ. Results of this analysis will be shared with the CI.



The Service acknowledges that the absence of adequate direction for the recording and reporting of inmate injuries has been a long-standing issue and there is a need for policy direction in this area.

In order to ensure that a coordinated approach to recording and reporting inmate injuries is in place, a commitment was made to the CI in late March 1999 to implement policy specific to this issue. Policy development will ensure that all injuries are reported and recorded and that those injuries that are categorized as "serious bodily injury" are investigated as per s. 19 of the CCRA. Further to consultation on CD 041, the definition of "serious bodily injury" was approved by the Executive Committee without changes and will therefore not be revisited.

## **FEDERALLY SENTENCED WOMEN**

The conditions of confinement for maximum security women do not meet the legal requirement of segregation, i.e. only out of cell for shower and 1 hour exercise daily.

As is the case with men offenders, maximum-security women are housed separately from medium and minimum-security offenders. There are those who do not accept the legitimacy of separating maximum-security women from the minimum and medium security women. This is problematic in that minimum and medium security women also have rights to safe and secure custody. Maximum-security inmates have institutional adjustment problems; they are often assaultive not only to staff but also towards other women offenders.

Maximum-security women are provided with programs and services and have freedom to associate within the maximum-security unit, unless they are segregated in accordance with the law. It should be noted that under the original plan for the regional facilities, maximum-security women also would not have associated freely with the general [minimum and medium security] population; they would have been housed in the Enhanced Units and would have left the unit for programming only under escort.

CSC has kept the CI informed of the status of the Intensive Intervention Strategy. A significant amount of work has been done to develop the Strategy and CSC is eager to move forward on its commitment to implement a long-term strategy that will see the closure of the co-located units. CSC hopes to be able to make the details of the Strategy public in the near future.

## ABORIGINAL OFFENDERS

CSC agrees with the CI that overrepresentation by Aboriginal offenders is a high priority for continued action, and will review his recommendations carefully.

The disproportionate representations of Aboriginals in the federal correctional system are caused by many socio-economic factors beyond the control of the CSC. Although courts, through the recent Supreme Court decision in *Gladue*, will begin to consider alternatives to incarceration, it is highly likely that Crown Prosecutors will continue to advocate for federal incarceration for convicted Aboriginal offenders due to the fact that CSC offers a wide range of Aboriginal programs.

The CSC is committed to making federal corrections more responsive to the unique needs of Aboriginal offenders and to focussing on their reintegration by ensuring their safe, timely and successful conditional release. We have been working towards implementing a comprehensive aboriginal community correctional strategy that specifically addresses issues faced by Aboriginal offenders. The Service has engaged aboriginal communities in the development of a wide array of initiatives that may reduce the period of incarceration for aboriginal offenders.

The Service has five dedicated Aboriginal facilities, either existing or under construction. These facilities have full aboriginal community support and highly focussed programs for aboriginal offenders. They will greatly assist in addressing the timely release of Aboriginal offenders.

The Prairie Region together with National Headquarters has made significant gains in the area of reintegration. The Solicitor General, under Section 81 of the *CCRA* has transferred the Stan Daniels Centre from CSC authority to the Native Counselling Services of Alberta (NCSA). Also, in May of 1999, the Minister signed a Section 81 agreement with Alexis First Nations of Alberta. This agreement allows for the transfer of up to five Aboriginal offenders to a non-institutional care and custody environment. This type of agreement is the first of its kind and will act as a model that will lead to new dynamic Aboriginal care and custody initiatives.

The Service agrees with the comments made by the Correctional Investigator with regard to the under-representation of aboriginal offenders on conditional release. The service is committed to addressing this issue through its new approved Aboriginal Community policy. The new policy identifies the need for the Service to develop Aboriginal community correctional capacity where it does not exist, and more comprehensively access capacity where it does exist. This will be completed in full partnership with First Nations, Metis and Inuit communities.







correctionnelle communautaire globale pour les Autochtones, qui porte précisément sur les problèmes auxquels se heurtent les délinquants autochtones. Le SCC fait participer les collectivités autochtones à l'élaboration d'une vaste gamme d'initiatives qui pourraient réduire la période d'incarcération des délinquants autochtones.

Le SCC dispose de cinq établissements pour les Autochtones, qui existent déjà ou sont en construction. Ces établissements reçoivent tout l'appui des collectivités autochtones et offrent des programmes très ciblés aux délinquants autochtones. Ils aideront beaucoup à favoriser la mise en liberté opportune des délinquants autochtones.

La région des Prairies et l'administration centrale ont accompli d'importants progrès dans le domaine de la réinsertion sociale. En vertu de l'article 81 de la *LSCMLC*, le solliciteur général a fait passer la responsabilité du Centre Stan Daniels du SCC aux Native Counseling Services of Alberta. De plus, en mai 1999, le ministre a signé une entente en vertu de l'article 81 avec la Première nation d'Alexis, en Alberta. Cette entente permet le transfèrement d'un maximum de cinq détenus autochtones dans un milieu de soins et de garde non institutionnalisé. Ce type d'entente, le premier de ce genre, servira de modèle à de nouvelles initiatives dynamiques relatives aux soins et à la garde des Autochtones.

Le SCC est d'accord avec les commentaires de l'enquêteur correctionnel concernant la sous-représentation des délinquants autochtones en liberté sous condition. Le SCC s'est engagé à examiner cette question dans sa politique nouvellement approuvée sur les collectivités autochtones. Cette nouvelle politique souligne la nécessité, pour le SCC, d'offrir un milieu correctionnel communautaire autochtone dans les endroits où il n'en existe pas et d'en élargir l'accès dans les endroits où il y en a. Cette initiative sera menée en partenariat complet avec les collectivités des Premières nations, les collectivités inuites et les collectivités métisses.

À l'instar des délinquants de sexe masculin, les délinquantes « à sécurité maximale » sont logées séparément des délinquantes « à sécurité moyenne » ou « à sécurité minimale », ce que certaines n'acceptent pas. Cela est problématique étant donné que les délinquantes « à sécurité minimale » ou « moyenne » ont également le droit d'être gardées dans un milieu sûr. Les détenues « à sécurité maximale » ont des problèmes d'adaptation à l'établissement et sont souvent violentes non seulement à l'endroit du personnel, mais également des autres détenues. Les délinquantes « à sécurité maximale » bénéficient de programmes et de services, et elles sont libres d'avoir des contacts avec d'autres détenues de l'unité à sécurité maximale si elles ne sont pas en isolement conformément à la loi. Il faut souligner que selon le plan initial concernant les établissements régionaux, ces détenues n'auraient pas pu s'associer librement à la population carcérale générale [à sécurité minimale et moyenne]; elles auraient été logées dans les unités à encadrement renforcé et auraient quitté leur unité pour participer à des programmes uniquement sous surveillance.

Le SCC a tenu l'enquêteur correctionnel au courant de l'état d'avancement de la Stratégie d'intervention intensive. On a accompli beaucoup de travail pour élaborer la Stratégie, et le SCC a hâte de donner suite à son engagement et mettre en œuvre une stratégie à long terme qui entraînera la fermeture des unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes. Le SCC espère être bientôt en mesure de rendre publics les détails de la Stratégie.

## DELINQUANTS AUTOCHTONES

Le SCC convient avec l'enquêteur correctionnel que le maintien de mesures pour parer à la surreprésentation des délinquants autochtones est hautement prioritaire, et il examinera attentivement ses recommandations.

La représentation disproportionnée des Autochtones au sein du système correctionnel fédéral est attribuable à de nombreux facteurs socio-économiques auxquels le SCC ne peut rien. Les tribunaux, avec la décision récemment rendue par la Cour suprême dans l'arrêt *Gladio*, commenceront à envisager des solutions de rechange à l'incarcération, mais il est fort probable que les procureurs de la Couronne continueront de préconiser l'incarcération dans des établissements fédéraux pour les délinquants autochtones condamnés, étant donné que le SCC offre une vaste gamme de programmes pour les Autochtones.

Le SCC s'est engagé à rendre les services correctionnels fédéraux plus sensibles aux besoins particuliers des délinquants autochtones et à se concentrer sur leur réinsertion sociale dans le cadre de mises en liberté sous condition accordées au moment opportun. Nous avons travaillé à la mise en œuvre d'une stratégie

- le besoin d'enquêtes plus approfondies dans les cas de mort naturelle;
- la transmission des rapports d'enquête à l'enquêteur correctionnel.

Au cours d'une réunion tenue en mai 1999 avec les administrateurs régionaux de l'Évaluation du rendement, l'administration centrale a réitéré l'importance d'améliorer ces secteurs. En outre, des orientations sur ces mêmes questions ont été données aux sous-commissaires régionaux en juin. Ces orientations ont été communiquées à l'enquêteur correctionnel. L'administration centrale collabore étroitement avec les bureaux régionaux pour que la qualité des rapports soit élevée et, si les rapports sont insatisfaisants, les régions en sont toujours informées. Nos initiatives de formation actuelles contribueront également à la qualité des rapports régionaux.

En ce qui a trait aux enquêtes nationales, le SCC a examiné le processus d'enquête et apporté un certain nombre de changements, ce qui a aidé à accélérer l'achèvement des enquêtes. Le SCC continuera d'envisager d'autres méthodes pour accélérer ce processus. Il effectue actuellement une analyse de l'exécution en temps opportun des enquêtes nationales, et les résultats de l'analyse seront communiqués à l'enquêteur correctionnel.

Le SCC effectue également une analyse des écarts entre les rapports d'enquête en vertu de l'article 19 reçus par l'enquêteur correctionnel et ceux qu'a reçus l'administration nationale. Les résultats de cette analyse seront communiqués à l'enquêteur correctionnel.

Le SCC reconnaît que l'absence d'orientations pertinentes pour consigner et signaler des blessures subies par les détenus est un problème de longue date et qu'il faut des orientations stratégiques dans ce domaine.

Afin de s'assurer qu'une approche coordonnée est en place pour consigner et signaler les blessures subies par les détenus, le SCC s'est engagé devant l'enquêteur correctionnel, à la fin de mars 1999, à mettre en œuvre une politique portant précisément sur cette question. Durant l'élaboration de cette politique, on s'assurera que toutes les blessures sont signalées et consignées, et que les blessures entrant dans la catégorie des « blessures graves » font l'objet d'une enquête, conformément à l'article 19 de la *LSCMLC*. Après des consultations au sujet de la DC 041, la définition de « blessure grave » a été approuvée telle quelle par le Comité de direction et ne sera donc pas modifiée.

## DELINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

Les conditions de détention des délinquantes dites « à sécurité maximale » ne correspondent pas aux conditions légales de l'isolement, à savoir que ces détenues peuvent quitter leur cellule uniquement pour prendre leur douche et faire une heure d'exercice par jour.



Le SCC partage les préoccupations de l'enquêteur correctionnel au sujet des vies perdues à cause de suicides. Les enquêtes sur les suicides de détenus relèvent de chaque région. À la suite de ces enquêtes, les Services de santé, à l'administration centrale, effectuent, entre 18 et 24 mois après les incidents, une étude rétrospective annuelle des suicides de détenus. Cette étude rétrospective permet l'analyse de chaque suicide en vue de recueillir des statistiques, de déterminer les tendances et les secteurs où s'imposent des mesures correctives. Le Comité de direction reçoit une mise à jour du nombre de suicides dans le cadre du Rapport sur les résultats intégrés.

L'analyse des rapports d'enquête n'a pas révélé de moyens qui auraient permis de prévenir la majorité des suicides. Par exemple, il existe peu d'indicateurs préalables, et la plupart des suicides sont imprévisibles et sont commis sous l'impulsion du moment. Pour faire suite à une recommandation contenue dans l'étude rétrospective de 1996-1997, la Direction de la recherche a entrepris une étude comparative des détenus de sexe masculin qui ont tenté de se suicider et de ceux qui se sont effectivement suicidés. Cette étude vise à examiner les prédicteurs des tentatives de suicide et à faciliter la gestion du risque et la prévention des tentatives.

La Directive du commissaire n° 843, Prévention du suicide et des automutilations, fait l'objet de modifications fondées en bonne partie sur les recommandations issues d'un examen externe indépendant de nos politiques et pratiques récemment effectuée en relation avec la prévention du suicide. Des instructions permanentes seront encore plus spécifiques pour notre personnel en établissement et dans la collectivité en ce qui a trait aux questions de l'intervention et de la prévention.

Le Comité de direction s'est engagé à mettre en œuvre l'une des recommandations les plus fortes du rapport, à savoir, la mise en œuvre à l'échelle nationale d'un programme de soutien entre pairs (« système du copain »). Au cours du présent exercice, le SCC examinera également la sécurité du logement des détenus et la détermination des besoins en formation de son personnel de première ligne. Enfin, les Services de santé consulteront la Division de la sécurité concernant la pertinence des fouilles à nu, des tenues spéciales, de l'isolement et de l'observation par caméra.

## **Enquêtes**

Pour répondre aux préoccupations soulevées par l'enquêteur correctionnel concernant :

- la rapidité de production des rapports d'enquête régionaux, y compris des rapports d'enquête sur les suicides;

Le SCC a rédigé une marche à suivre provisoire sur l'accès aux bandes vidéo. Ces instructions permanentes font actuellement l'objet de consultations. Elles porteront sur l'accès de l'enquêteur correctionnel et de la haute direction du SCC aux bandes vidéos, selon la recommandation de la juge Arbour. Les instructions permanentes préciseront en outre les responsabilités propres au SCC pour que ces incidents soient examinés de manière objective et approfondie.

## BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET ENQUÊTES

### Violence

Le Comité de direction examine les statistiques sur la violence dans les établissements, qui sont présentées dans le Rapport sur les résultats intégrés. De plus, un rapport sur les tendances est remis une fois par mois aux régions, pour information et suite à donner.

Le SCC convient que la violence dans nos établissements suscite de graves préoccupations. Nous continuons de suivre les incidents, et le groupe de travail sur la sécurité abordera cette question dans son rapport de décembre 1999 au Comité de direction.

À la suite de discussions avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, nous avons proposé d'élargir les rapports sur la violence dans les établissements pour y inclure une plus vaste gamme d'indicateurs. Cela devrait permettre de broser un tableau plus représentatif de la violence dans nos établissements.

Outre l'élargissement des indicateurs de la violence dans les établissements, le SCC veillera à ce que les données soient analysées et que des mesures pertinentes soient prises. À cette fin, un groupe multisectoriel de personnes bien au courant du phénomène de la violence dans les établissements sera formé et chargé d'analyser chaque rapport produit. Les secteurs suivants seront représentés au sein de ce groupe : Sécurité, Évaluation du rendement, Réinsertion sociale, Relations avec l'Enquêteur correctionnel, Affaires des délinquants et Recherche.

En ce qui a trait au nombre de morts violentes dans les établissements, l'enquêteur correctionnel signale que le taux a doublé l'année dernière. Selon les données du SCC, la moyenne nationale pour les six dernières années est de 19,5 suicides et meurtres par année. L'année dernière, il y a eu au total 22 suicides et meurtres. Une comparaison du total de l'année dernière et du total le plus faible jamais enregistré de 11, l'année précédente, révèle que le nombre a doublé l'année dernière. Cependant, si l'on tient compte du contexte plus vaste des tendances nationales des dernières années, le nombre de meurtres et de suicides a accusé une augmentation légère l'année dernière.

## LIGNES DIRECTRICES SUR LA SÉCURITÉ PRÉVENTIVE

Le SCC a mis au point un cadre d'élaboration des politiques sur l'infrastructure de sécurité, la gestion de l'information de sécurité, la prévention des incidents ainsi que le contrôle des incidents. Le domaine de la sécurité préventive est prioritaire pour le SCC.

Les instructions permanentes sur la sécurité préventive existent sous la forme d'une ébauche, et nous en sommes à l'étape des consultations, auxquelles participera le Bureau de l'enquêteur correctionnel. Les instructions permanentes donneront des orientations stratégiques dans les domaines suivants : création, contrôle et traitement de dossiers de sécurité préventive, signalement des incidents, consignation de l'information sur la sécurité préventive et gestion des sources humaines. Une fois que les instructions permanentes auront été approuvées par le Comité de direction et promulguées, des normes de sécurité préventive seront élaborées et la formation nécessaire sera dispensée.

## RECOURS À LA FORCE – ENQUÊTES ET SUIVI

Le SCC reste engagé à offrir un moyen pour que l'information contenue dans le Rapport sur le recours à la force soit entrée dans le SGD. Il s'agit d'une tâche considérable qui comprend la collecte, la consignation, l'examen, l'analyse et l'échange d'information à l'échelle nationale. À cette fin, nous avons élargi les changements que nous prévoyions apporter à l'écran actuel sur les rapports d'incidents pour inclure la capacité de produire des renseignements supplémentaires sur le recours à la force. On prévoit que ces changements au SGD seront incorporés dans la version 6.1, qui sera la première version opérationnelle lancée après la mise en œuvre le l'opération *Retour à l'essentiel*, et qui est prévue pour février 2000. Entre-temps, la Direction générale de la sécurité s'est engagée à produire un rapport manuel sur le recours à la force, qui sera inclus dans les rapports d'incidents mensuels. Cette mesure aidera le SCC à suivre les incidents où il y a eu recours à la force. Nous avons remis notre premier rapport manuel à l'enquêteur correctionnel au début de mai 1999.

Nous convenons que malgré nos efforts constants pour améliorer tant la qualité que la rapidité d'exécution de nos rapports sur le recours à la force, nous ne sommes pas encore satisfaits de notre rendement dans ce domaine. Le SCC poursuivra ses efforts en vue de donner aux établissements, par l'entremise des bureaux régionaux, des commentaires pertinents pour corriger les lacunes et les problèmes signalés.



d'action exposant en détail la façon dont la question sera résolue, ainsi qu'un calendrier pour l'élimination de la double occupation systématique des cellules d'isolement, dans leur région respective.

## TRANSFÈREMENTS

Le SCC convient avec l'enquêteur correctionnel qu'il importe que les décisions de transfèrement soient exécutées sans retard. Le Rapport du vérificateur général pour 1999 reconnaît que le SCC a fait des progrès en ce qui concerne l'achèvement, en temps opportun, des évaluations des admissions, ce qui donne lieu au transfèrement des délinquants à leur établissement de placement plus tôt durant leur peine. Les changements importants occasionnés par l'opération *Retour à l'essentiel* devraient donner lieu à de nouvelles améliorations. Cependant, il ne s'est pas passé suffisamment de temps pour que l'incidence de ces changements se fasse concrètement sentir.

Selon un rapport préliminaire récent, 87 % des décisions de transfèrement sont prises dans les délais prescrits. Dans les cas de transfèrement non sollicité, certains retards peuvent être attribués au fait que les détenus ont besoin d'aide juridique pour s'opposer au transfèrement proposé. La mise en œuvre de la Directive du commissaire (DC) et des instructions permanentes modifiées permettra de régler cette anomalie.

Environ 6 % des détenus sont logés dans des cellules dont le niveau de sécurité est supérieur à celui que nécessite leur classement. En voici les causes :

- 63 % de ces cas sont attribuables à des considérations relatives aux programmes;
- 11 % sont attribuables à la réaction des victimes et de la collectivité;
- 10 % sont attribuables à des problèmes de protection;
- 16 % sont attribuables à des ordonnances d'expulsion, à des raisons médicales et à des raisons humanitaires et familiales.

Dans la plupart des cas, le logement des détenus dans des installations dont le niveau de sécurité est supérieur au niveau exigé par leur classement est temporaire, en attendant l'achèvement d'un programme ou le règlement d'un problème de protection.

Le SCC surveille le rendement dans le domaine des transfèvements. Un rapport comprenant des données et une analyse de l'exécution, au moment opportun, des décisions de transfèrement a été remis à l'enquêteur correctionnel en juillet 1999. En ce qui concerne la qualité des données, elle s'améliore régulièrement à mesure que nous poursuivons les examens en profondeur des échantillons, que nous relevons les écarts et que nous prenons des mesures pour y remédier.

## Double occupation dans les secteurs d'isolement

La Directive du commissaire sur le logement des détenus (DC 550) précise que l'article 27 de cette politique, sauf dans les situations d'urgence, toute exception à cette politique en ce qui a trait au logement de plus d'un détenu dans une cellule doit être incluse dans le Plan de logement du SCC et approuvée par le commissaire. De plus, l'article 28 précise que « Dans une situation d'urgence ou à titre de mesure temporaire, le directeur de l'établissement peut adopter les exceptions nécessaires à la politique courante sur le logement. Les motifs de l'adoption de ces mesures et leur durée prévue doivent être immédiatement présentés au sous-commissaire régional concerné et être signalés au commissaire. »

Le SCC s'efforce de réduire et, dans la mesure du possible, d'éliminer les cas de double occupation des cellules, et d'en abréger la durée dans les secteurs d'isolement préventif.

Une base de données a été élaborée pour nous permettre de surveiller la durée du séjour en double occupation et le nombre de détenus en isolement qui y sont soumis. Nous constatons actuellement une réduction de la double occupation dans les secteurs d'isolement (février 1998 – 14,9 %, à février 1999 – 12,9 %).

En mai 1999, on a demandé aux gestionnaires régionaux chargés de la surveillance des cas d'isolement préventif :

- de se familiariser avec la base de données créée et de travailler avec leurs coordonnateurs du SGD pour assurer le compte rendu opportun et exact de l'information sur les détenus qui partagent une cellule avec un autre détenu; d'évaluer le recours à la double occupation des cellules dans chaque région, dans le contexte de la DC 550, ainsi que ce qui est fait pour réduire le recours à cette mesure;
- d'isoler les cas volontaires (détenus qui insistent pour rester dans des cellules à double occupation) et les possibilités offertes pour gérer ces cas;
- de présenter des rapports provisoires à l'administration centrale et d'élaborer des moyens de réduire la double occupation.

La responsabilité nationale des questions reliées à l'isolement a récemment été confiée à la Division des opérations de réinsertion sociale en établissant, à l'administration centrale. Cette division élabore actuellement de nouvelles orientations pour les gestionnaires régionaux chargés de la surveillance des cas d'isolement préventif. Ces orientations renforceront l'engagement du SCC à utiliser au minimum et, dans la mesure du possible, à éliminer complètement cette pratique dans les secteurs d'isolement. On demandera aux gestionnaires régionaux chargés de la surveillance des cas d'isolement préventif de présenter des plans



Il est probable que la double occupation se poursuivra à titre temporaire, étant donné les besoins actuels en gestion de la population carcérale. Par exemple, les situations suivantes peuvent occasionner le logement temporaire de deux détenus dans une cellule :

- logement des détenus dans l'environnement le moins restrictif;
- logement des délinquants sous responsabilité fédérale d'une province donnée dans un pénitencier dans leur province d'origine;
- circonstances spéciales, comme des urgences, l'entretien ou la réparation des cellules.

Le Rapport sur les résultats intégrés examiné à chaque réunion du Comité de direction comporte des statistiques décrivant les niveaux de double occupation dans les secteurs d'isolement et les secteurs réservés à la population carcérale générale. Selon les résultats du Rapport sur les résultats intégrés d'avril 1999, il y a eu une diminution du pourcentage de délinquants en double occupation à tous les niveaux de sécurité, sauf dans les établissements à niveaux de sécurité multiples. De plus, le pourcentage de détenus qui partagent une cellule pendant qu'ils sont en isolement a également diminué (février 1998 – 14,9 %, à février 1999 – 12,9 %).

L'enquêteur correctionnel a été informé en février 1999 que, en ce qui concerne le suivi aux échelons régional et national, la capacité du Système de gestion des détenus (SGD) d'indiquer la durée de séjour des détenus en double occupation pose des problèmes sur le plan de la qualité des données. Ces problèmes ont été mis au jour après que l'enquêteur correctionnel a été informé, en novembre 1998, que le SCC surveillait la durée du séjour des détenus en double occupation. Malheureusement, à cause des préoccupations soulevées par le problème de l'an 2000 et des mises à jour du module du SGD sur les victimes, les changements définitifs qu'il faut apporter au SGD pour qu'il indique bien la durée du séjour des détenus en double occupation ne seront pas terminés bientôt. Les régions ont été informées, dans un bulletin de sécurité en date du 17 novembre 1998, de notre engagement devant le Bureau de l'enquêteur correctionnel à mieux retracer l'ampleur de la double occupation. Dans ce bulletin, on demande au personnel d'apporter une attention particulière à l'entrée des données pour assurer l'exactitude de l'information jusqu'à ce que le problème soit réglé de façon automatisée.

Entre-temps, nous avons commencé à produire des rapports trimestriels sur la durée de séjour dans des cellules en double occupation pour les secteurs d'isolement seulement, et nous transmettons cette information aux représentants des comités régionaux d'examen des cas d'isolement préventif pour qu'ils puissent prendre les mesures pertinentes. L'enquêteur correctionnel a reçu notre premier rapport à ce sujet en mai 1999.

- Afin d'améliorer la prestation de services dans la collectivité visant le maintien de la réinsertion sociale sans risque pour tous les délinquants, le SCC entreprendra ou effectue des études dans les domaines suivants :
- Charge de travail des agents de libération conditionnelle (terminé)
  - Rôle des centres correctionnels communautaires (en cours)
  - Infrastructure de gestion et d'administration communautaires (à terminer durant le présent exercice)
  - Vérification nationale de la gestion des cas (à terminer durant l'hiver)

De plus, les mesures suivantes seront prises :

- Un examen des programmes et des initiatives de supervision intensive à l'échelle du Canada sera terminé au cours du présent exercice.
- Un document sur les solutions de rechange à la suspension sera terminé. Ce document examinera notre expérience collective du recours aux suspensions et des domaines où des améliorations peuvent être apportées et des approches appliquées.
- Nous examinons les possibilités d'aménager de nouveaux centres correctionnels communautaires dans quatre villes à travers le Canada.
- Le SCC prépare également une présentation aux fins du PNLO pour l'exercice 2000-2001 afin d'obtenir un financement suffisant pour la prestation d'un programme d'évaluation des emplois, de counseling et de recherche d'emploi dans chaque district.

En ce qui concerne les délinquants autochtones, on entreprendra un examen des pratiques et des programmes de gestion des cas afin de déterminer les changements qui pourraient être apportés pour améliorer leur réinsertion opportune et sans risque. Au nombre de ces changements figureront les suivants : changements dans l'évaluation des admissions pour s'assurer que l'on tient mieux compte des différences culturelles, détermination de l'applicabilité d'outils normalisés d'évaluation actuarielle pour les délinquants autochtones, augmentation de la capacité d'offrir des programmes correctionnels propres aux Autochtones et règlement des questions liées à la réinsertion sociale au moyen d'initiatives lancées en vertu des articles 81 et 84.

## DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

Le SCC reconnaît que la question de la double occupation des cellules suscite des préoccupations, et il prend des mesures pour les régler. La politique du SCC sur le logement des détenus [DC 550] a été promulguée en novembre 1998. Cette politique modifiée porte sur la double occupation, et le SCC y affirme qu'il ne s'agit pas d'une mesure de logement convenable dans le contexte de bons services correctionnels. Il y est également souligné, toutefois, que le SCC s'attend à une réduction graduelle de la double occupation, compte tenu des ressources et de la population carcérale générale.

courant des conditions de détention dans les établissements [...] » (Fondement de la recommandation de la juge Arbour). Pour ce qui est du rôle de la SCF dans le processus de règlement des griefs, on a jugé qu'il était préférable qu'un seul poste (commissaire adjoint, Développement organisationnel) donne suite à tous les griefs. Cependant, chaque réponse à un grief présentée par une délinquante est examinée et signée par la SCF avant que le CADO en prenne connaissance. Le SCC jugerait important que les sous-commissaires régionaux continuent d'intervenir en tant que répondants de deuxième palier, puisqu'ils doivent se tenir au courant des questions soulevées par les délinquantes qui relèvent de leur responsabilité.

En 1998-1999, 406 délinquantes ont déposé des plaintes dans le cadre du système de griefs. Sur ces 406 plaintes, 19 % ont été maintenues ou partiellement maintenues. Il semble que les femmes s'habituent au système.

## PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Le SCC souhaite comme l'enquêteur correctionnel que les cas soient préparés à temps et que le détenu ait accès aux programmes au moment opportun. L'opération *Retour à l'essentiel*, visant la rationalisation du processus de gestion des cas, a été mise en œuvre en février 1999. Les principaux changements apportés par l'opération *Retour à l'essentiel* devaient assurer la détermination précise du risque dynamique et des facteurs de besoin, ainsi que le jumelage aux programmes pertinents au tout début de la peine. Ces mesures amélioreront les chances de réinsertion sociale sans risque plus tôt au cours de la peine. Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de l'opération *Retour à l'essentiel*. Lorsque nous mesurerons les résultats intermédiaires et finals de la mise en œuvre de cette opération, cette information sera transmise à l'enquêteur correctionnel.

Un examen récent des renonciations a révélé qu'environ 25 % des détenus n'ont pas terminé les programmes recensés avant leur date d'admissibilité à une libération conditionnelle. Par suite de cet examen, le SCC améliore et élargit les codes du SGD de manière à fournir plus d'information sur les raisons précises pour lesquelles des délinquants demeurent incarcérés après leur date d'admissibilité, et pour prendre des mesures à cet égard.

Le SCC a reconnu la nécessité d'accroître le recours aux programmes communautaires et a modifié la présentation au Plan national d'immobilisations, de logement et d'opérations afin d'obtenir des ressources supplémentaires en 1999-2000 pour accroître les capacités des programmes dans la collectivité. Cette mesure a permis d'améliorer l'équilibre entre les établissements et la collectivité.



apporter au régime de rémunération des détenus. Au nombre des propositions du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût de certains produits et services qu'ils doivent actuellement payer.

En réponse aux demandes de l'enquêteur correctionnel, le SCC fournit les renseignements suivants au sujet du système téléphonique Millennium. Le SCC ne facture aucun coût administratif aux détenus pour ce système. Les frais en cause sont les taux normaux approuvés par le CRTC pour les appels à frais vireés, et s'appliquent aussi bien aux détenus qu'au grand public.

L'enquêteur correctionnel a été informé que le SCC ne tire aucun revenu des appels des détenus, qu'il n'est pas en mesure d'offrir des remboursements et qu'il n'a jamais accepté de le faire. Le Bureau de l'enquêteur correctionnel est au courant que le SCC cherche activement des moyens de réduire autrement les coûts des appels téléphoniques.

## PROCESSUS DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUÉS

Le SCC a analysé des données sur le traitement des plaintes et des griefs et a constaté qu'en 1998-1999, 80 % d'entre eux ont été traités dans les délais prescrits. Cependant, 48 % des griefs de deuxième palier ont été traités en retard. De toute évidence, le SCC doit faire un effort pour améliorer son rendement dans ce domaine.

- Les données trimestrielles sur les griefs des délinquantes sont communiquées et examinées aux réunions nationales des directeurs d'établissement, et le Secteur pour les délinquantes dirige actuellement (de concert avec l'enquêteur correctionnel) un projet visant l'examen qualitatif des griefs liés au rendement du personnel et aux cas de harcèlement, fondé sur les « données cumulatives » tirées du système des griefs.
- Les données trimestrielles sur les griefs liés aux soins de santé sont communiquées et examinées aux réunions nationales sur les soins de santé.
- Des données sur les griefs sont préparées pour diverses vérifications et enquêtes de sécurité.

En ce qui concerne les recommandations de la juge Arbour, le SCC les a examinées et y a répondu il y a plus de deux ans. La position du SCC demeure inchangée. Bien que le commissaire n'examine pas les griefs de troisième palier, le rapport semestriel des données sur les griefs remis à tous les membres du Comité de direction ainsi qu'à l'enquêteur correctionnel lui permettent de « [...] se tenir au

Le SCC convient qu'il importe d'améliorer les programmes de réinsertion sociale. À cette fin, il a chargé un groupe de travail d'examiner les programmes offerts à l'USD et de suggérer des moyens de les améliorer. Le groupe de travail estime que la participation des délinquants aux programmes peut être considérablement améliorée à l'USD sans qu'il soit nécessaire de réviser la politique concernant le rôle ou le mandat de l'Unité. Le groupe de travail rédige actuellement son rapport final, lequel contiendra des recommandations qui seront présentées au Comité de direction. Des décisions seront ensuite prises quant aux mesures précises à prendre. Le groupe de travail a relevé plusieurs secteurs où l'efficacité des programmes devrait être améliorée. Il s'agit notamment des secteurs suivants :

1. Prestation d'incitatifs structurés aux délinquants qui participent aux programmes

2. Réduction des obstacles existants associés à la participation aux programmes

3. Conception des programmes de l'USD de manière à prévoir des interventions favorisant la motivation et des modes souples de prestation des programmes. Un modèle pour ce type de programme existe dans le cadre du programme d'isolement actuellement mis à l'essai dans un établissement par région.

## RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

Le SCC convient que l'enveloppe actuellement affectée à la rémunération est insuffisante, et qu'il poursuivra ses efforts pour obtenir des fonds supplémentaires. Entre-temps, on a révisé la DC 730 sur l'affectation aux programmes et la rémunération des détenus pour en assurer l'uniformité, la clarté et l'équité dans le régime de rémunération, ainsi que pour établir un niveau de rémunération minimum. Selon la nouvelle politique, une allocation quotidienne de base de 1,00 \$ sera versée aux détenus ayant refusé toutes les affectations aux programmes qui leur ont été offertes par le comité d'inscription aux programmes ainsi qu'aux détenus sans emploi. De plus, le niveau de rémunération zéro a été éliminé pour tous, sauf pour les détenus suspendus de leur affectation de programme ou ceux qui sont directement en cause dans l'arrêt partiel ou total des activités de l'établissement, ou encore qui sont en sortie non autorisée.

En réponse aux préoccupations constantes suscitées par des niveaux de rémunération insuffisants, le commissaire a créé un groupe de travail chargé d'examiner l'incidence du nouveau régime de rémunération sur le pouvoir d'achat des détenus. Le SCC inclura également, dans le Plan national d'immobilisations, de logement et d'opérations, des propositions visant d'autres améliorations à





**RÉPONSE AU RAPPORT ANNUEL DE 1998-1999  
DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL**

**SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA**

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

## RÈGLEMENTS

197. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures qu'il estime nécessaires à l'application de la présente loi.

## SA MAJESTÉ

198. La présente partie lie Sa Majesté du chef du Canada.

Obligation de Sa Majesté

Règlements

195. Lorsque l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'il pourrait exister des motifs suffisants de mentionner dans son rapport prévu aux articles 192 ou 193 tout commentaire ou renseignement qui a ou pourrait avoir un effet défavorable sur toute personne ou tout organisme, il leur donne la possibilité de présenter leurs observations sur ces commentaires et en présente un résumé fidèle dans son rapport.

## DOCUMENTS CONFIDENTIELS DU CONSEIL PRIVÉ

Non-application de la présente loi aux documents confidentiels

196. (1) L'enquêteur correctionnel ne peut exercer les pouvoirs que les articles 172, 173 et 174 lui confèrent à l'égard des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment des :

- a)* notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b)* documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- c)* ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d)* documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e)* documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa *d*);
- f)* avant-projets de loi ou projets de règlement;
- g)* documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas *a)* à *f*).

Définition de «Conseil»

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

Exception

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas :  
*a)* aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

INFRACCIONS ET PEINES

Infractions

191. Commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de deux mille dollars quiconque :

a) soit, sans justification ou excuse légitime, entrave l'action de l'enquêteur correctionnel, ou de toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou leur résiste dans l'exercice de leurs pouvoirs et fonctions;

b) soit refuse ou omet volontairement, sans justification ou excuse légitime, de se conformer aux exigences que l'enquêteur correctionnel ou toute autre personne agissant en vertu de la présente loi peuvent valablement formuler;

c) soit fait volontairement une fausse déclaration à l'enquêteur correctionnel ou à toute autre personne agissant dans l'exercice des pouvoirs et fonctions de l'enquêteur correctionnel, ou les induit ou tente de les induire en erreur.

RAPPORTS AU PARLEMENT

Rapports annuels

192. L'enquêteur correctionnel présente au ministre, dans les trois premiers mois de chaque exercice, le rapport des activités de son bureau au cours de l'exercice précédent. Le ministre le fait déposer devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Questions urgentes

193. L'enquêteur correctionnel peut, à toute époque de l'année, présenter au ministre un rapport spécial sur toute question relevant de ses pouvoirs et fonctions et dont l'urgence ou l'importance sont telles, selon lui, qu'il serait contre-indiqué d'en différer le compte rendu jusqu'à l'époque normale du rapport annuel suivant; le ministre fait déposer le rapport spécial devant chaque chambre du Parlement dans les trente premiers jours de séance de celle-ci suivant sa réception.

Motifs des auditions publiques

194. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel décide de tenir des auditions publiques à l'égard d'une enquête, il indique dans le rapport prévu à l'article 192 qui traite de cette enquête les motifs de sa décision.



## PROCÉDURES

- a) un recours, un droit d'appel ou un droit l'objection pour toute personne;  
b) une procédure d'enquête.

Caractère spécial des procédures de l'enquêteur correctionnel

187. Sauf au motif d'une absence de compétence, aucune procédure de l'enquêteur correctionnel, y compris tout rapport ou recommandation, ne peut être contestée, révisée, cassée ou remise en question par un tribunal.

188. L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité bénéficient de l'immunité en matière civile ou criminelle pour les actes accomplis, les rapports ou comptes rendus établis et les paroles prononcées de bonne foi dans l'exercice effectif, ou censé tel, des pouvoirs et fonctions qui sont conférés à l'enquêteur correctionnel en vertu de la présente loi.

Immunité de l'enquêteur correctionnel

Non-assignation

189. En ce qui concerne les questions venues à leur connaissance dans l'exercice effectif, ou présentée comme tel des pouvoirs et fonctions qui leur sont conférés en vertu de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité n'ont qualité pour témoigner ou ne peuvent y être contraints que dans les procédures intentées pour infraction à la présente loi ou pour une infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

Libelle ou diffamation

190. Ne peuvent donner lieu à des poursuites pour diffamation verbale ou écrite :

a) les paroles prononcées, les renseignements fournis ou les documents ou objets produits de bonne foi au cours d'une enquête menée par l'enquêteur correctionnel ou en son nom dans le cadre de la présente partie;

b) les rapports ou comptes rendus établis de bonne foi par l'enquêteur correctionnel dans le cadre de la présente partie, ainsi que la relation qui en est faite de bonne foi par la presse écrite ou audio-visuelle.

b) soit est autorisée sous le régime d'une loi fédérale ou provinciale.

**184.** Par dérogation à toute disposition législative ou réglementaire, le responsable de l'établissement de détention où le délinquant est incarcéré est tenu de transmettre immédiatement à son destinataire, sans l'ouvrir, la correspondance entre le délinquant et l'enquêteur correctionnel.

Transmission de lettres cachetées

Délégation par l'enquêteur correctionnel

**185.** (1) L'enquêteur correctionnel peut, dans les limites qu'il fixe, déléguer ses attributions, sauf :

a) le pouvoir même de délégation visé par le présent article;

b) l'obligation ou l'autorisation de faire rapport au ministre sous le régime des articles 192 ou 193.

Caractère révocable de la délégation

(2) Toute délégation en vertu du présent article est révocable à volonté et aucune délégation n'empêche l'exercice par l'enquêteur correctionnel des attributions déléguées.

Effet continu de la délégation

(3) Dans le cas où l'enquêteur correctionnel cesse d'être en fonctions après avoir délégué certaines de ses attributions en vertu du présent article, cette délégation continue d'avoir effet aussi longtemps que le délégué reste en fonctions ou jusqu'à ce qu'un nouvel enquêteur correctionnel la révoque.

## CADRE LÉGISLATIF

Pouvoir de mener des enquêtes

**186.** (1) Les dispositions de toute loi qui établissent qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission visés par l'enquête sont définitifs, sans appel et ne peuvent être contestés, révisés, cassés ou remis en question ne limitent pas les pouvoirs de l'enquêteur correctionnel.

Cadre législatif

(2) Les dispositions de la présente partie s'ajoutent, sans les limiter ou les affecter, aux dispositions de toute autre loi ou règle de droit qui prévoient :

## Exceptions

## Définition d'«enquête»

a) qui, à son avis, sont nécessaires pour mener une enquête ou motiver les conclusions et les recommandations présentées en vertu de la présente loi;

b) dont la communication est nécessaire dans le cadre des procédures intentées pour infraction à la présente partie ou pour une infraction à l'article 131 (parjure) du *Code criminel* se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie.

(2) L'enquêteur correctionnel et les personnes qui agissent en son nom ou sous son autorité ne peuvent communiquer – et prennent toutes les précautions pour éviter que ne soient communiqués – des renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement :

a) de donner lieu à la communication de renseignements - datant, lors de leur éventuelle communication, de moins de vingt ans - obtenus ou préparés dans le cadre d'enquêtes menées aux termes de la loi visant, selon le cas :

(i) à détecter, prévenir ou réprimer le crime,

(ii) à faire respecter les lois fédérales ou provinciales, s'il s'agit d'enquêtes en cours,

(iii) des activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

b) de nuire au bon déroulement de toute enquête menée aux termes de la loi;

c) de nuire au programme de l'établissement de détention ou au programme de mise en liberté sous condition d'une personne qui purge une peine pour une infraction à une loi fédérale ou de causer des dommages corporels à cette personne ou à un tiers;

d) de donner lieu à la communication d'avis ou de recommandations d'un ministre ou d'une institution fédérale au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou préparés à leur intention;

e) de donner lieu à la communication de documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés à l'article 196.

(3) Pour l'application de l'alinéa (2)b), «enquête» s'entend de celle qui :

a) soit se rapporte à l'application d'une loi fédérale ou provinciale;

Non-assujettissement aux recommandations

c) la décision ou la recommandation soient annulées ou modifiées;  
d) l'acte ou l'omission soient corrigés;  
e) la loi, la pratique ou la ligne de conduite sur lesquelles sont fondés la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient modifiés ou réexaminés.

(3) Le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles ne sont pas liés par les conclusions ou les recommandations formulées sous le régime du présent article.

Avis et rapport au ministre

180. Si aucune action, qui semble à l'enquêteur correctionnel convenable et indiquée, n'est entreprise dans un délai raisonnable après la remise du rapport au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel informe le ministre de ce fait et lui fournit les renseignements donnés à l'origine au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission.

Communication des résultats de l'enquête au plaignant

181. Dans le cas où une enquête est fondée sur une plainte, l'enquêteur correctionnel informe le plaignant des résultats de son enquête, de la manière et au moment qu'il estime indiqués; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

## CONFIDENTIALITÉ

Obligation au secret

182. Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, l'enquêteur correctionnel et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente partie.

Communication autorisée

183. (1) Sous réserve du paragraphe (2), l'enquêteur correctionnel peut communiquer, ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à communiquer les renseignements :



## Opinion sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire

178. (1) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission qui est ou peut être contraire à la loi ou à une ligne de conduite établie;

b) déraisonnables, injustes, oppressants, abusivement discriminatoires ou qui résultent de l'application d'une règle de droit, d'une disposition législative, d'une pratique ou d'une ligne de conduite qui est ou peut être déraisonnable, injuste, oppressante ou abusivement discriminatoire;

c) fondés en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait.

(2) L'enquêteur correctionnel ajoute son opinion motivée au rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, lorsque le problème mentionné à l'article 167 provient d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission et qu'il estime qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé à cette occasion, selon le cas :

a) à des fins irrégulières;

b) pour des motifs non pertinents;

c) compte tenu de considérations non pertinentes;

d) sans fourniture de motifs.

## Recommandations

Recommandations relatives à une décision, une recommandation, etc.

179. (1) À l'occasion du rapport qu'il remet au commissaire, ou à celui-ci et au président de la Commission nationale des libérations conditionnelles, l'enquêteur correctionnel peut faire les recommandations qu'il estime indiquées.

(2) L'enquêteur correctionnel peut, dans les recommandations qu'il formule à l'égard d'une décision, d'une recommandation, d'un acte ou d'une omission visés au paragraphe 167(1), recommander notamment que :

a) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient motivés;

b) la décision, la recommandation, l'acte ou l'omission soient référés à l'autorité compétente pour réexaminer;



Représentation par avocat

(2) La personne qui est assignée, en vertu du paragraphe (1), peut être représentée par avocat durant l'interrogation.

Autorisation de pénétrer dans certains locaux

174. Pour l'application de la présente partie, l'enquêteur correctionnel peut, à condition d'observer les règles de sécurité qui y sont applicables, visiter, en tout temps, les locaux qui sont sous l'autorité du commissaire ou qu'il occupe, et y faire les enquêtes ou les inspections qu'il juge indiquées.

## CONCLUSIONS, RAPPORTS ET RECOMMANDATIONS

Décision de ne pas enquêter

175. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel décide de ne pas mener une enquête à l'égard d'une plainte ou d'une demande du ministre ou de terminer l'enquête avant son achèvement, il informe le plaignant ou le ministre, selon le cas, de cette décision et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, fournir au plaignant que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

Conclusions sur une plainte non fondée

176. Dans le cas où l'enquêteur correctionnel conclut, après avoir fait une enquête à l'égard d'une plainte, que celle-ci n'est pas fondée, il informe le plaignant de sa conclusion et, s'il le juge indiqué, de ses motifs; il ne peut, toutefois, lui fournir que les renseignements dont la communication peut être autorisée à la suite de demandes présentées aux termes de la Loi sur la protection des renseignements personnels et de la Loi sur l'accès à l'information.

Information sur l'existence d'un problème

177. Dans le cas où, après avoir fait une enquête, l'enquêteur correctionnel détermine qu'un des problèmes mentionnés à l'article 167 existe à l'égard d'un ou de plusieurs délinquants, il en fournit un rapport détaillé aux personnes suivantes :

a) le commissaire;

b) le commissaire et le président de la Commission nationale des libérations conditionnelles lorsque le problème provient de l'exercice d'un pouvoir délégué par celui-ci à une personne sous l'autorité de celui-là.

Pouvoir

(2) L'enquêteur correctionnel a toute compétence pour décider :

a) si une enquête doit être menée à l'égard d'une plainte ou d'une demande en particulier;

b) des moyens d'enquêtes;

c) de mettre fin à une enquête à tout moment.

Pouvoir de tenir une audition

171. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel a toute compétence pour tenir une audition et prendre les mesures d'enquête qu'il estime indiquées; toutefois, nul n'a le droit d'exiger de comparaître devant lui.

(2) Les auditions de l'enquêteur correctionnel se tiennent à huis clos, sauf si celui-ci en décide autrement.

Pouvoir d'exiger des documents et des renseignements

172. (1) Dans le cadre d'une enquête, l'enquêteur correctionnel peut demander à toute personne :

a) de lui fournir les renseignements qu'elle peut, selon lui, lui donner au sujet de l'enquête;

b) de produire, sous réserve du paragraphe (2), les documents ou les objets qui, selon lui, sont utiles à l'enquête et qui peuvent être en la possession de cette personne ou sous son contrôle.

Renvoi des documents

(2) Les personnes qui produisent les documents ou les objets demandés en vertu de l'alinéa (1)b) peuvent exiger de l'enquêteur correctionnel qu'il les leur renvoie dans les dix jours suivant la requête qu'elles lui présentent à cette fin, mais rien n'empêche l'enquêteur correctionnel d'en réclamer une nouvelle production en conformité avec l'alinéa (1)b).

Pouvoir de faire des copies

(3) L'enquêteur correctionnel peut faire des copies de tout document ou objet produits en conformité avec l'alinéa (1)b).

Examen sous serment

173. (1) Durant une enquête, l'enquêteur correctionnel peut assigner et interroger sous serment les personnes suivantes :

a) le plaignant, dans le cas où l'enquête est fondée sur une plainte;

b) toute personne qui, de l'avis de l'enquêteur, peut fournir des renseignements relatifs à l'enquête.

Il est alors autorisé à faire prêter serment.

b) les problèmes d'un délinquant qui sont liés à son incarcération dans un établissement correctionnel provincial, que l'incarcération découle ou non d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province où la prison est située;

c) une décision, une recommandation, un acte ou une omission d'un fonctionnaire provincial qui, au titre d'une entente conclue entre le gouvernement fédéral et celui de la province, surveille un délinquant qui bénéficie d'une permission de sortir, de la libération conditionnelle ou d'office ou de la liberté surveillée, si la question a déjà été, est ou doit être étudiée par le protecteur du citoyen de cette province.

Exception

(3) Par dérogation à l'alinéa (2)b), l'enquêteur correctionnel peut, dans toute province qui n'a pas institué une commission des libérations conditionnelles, enquêter sur les problèmes des délinquants incarcérés dans un établissement correctionnel provincial en ce qui touche la préparation de leur dossier en vue d'une libération conditionnelle, faite par une personne qui agit sous l'autorité du commissaire ou exerce des fonctions en son nom.

Demande à la Cour fédérale

168. L'enquêteur correctionnel peut demander à la Cour fédérale de rendre une ordonnance déclaratoire déterminant l'étendue de sa compétence à l'égard d'un sujet d'enquête en particulier.

## PROGRAMME D'INFORMATION

Programme d'information

169. L'enquêteur correctionnel met en oeuvre un programme d'information des délinquants sur son rôle, les circonstances justifiant l'institution d'une enquête et le fait qu'il est indépendant.

## ENQUÊTES

Début

170. (1) L'enquêteur correctionnel peut instituer une enquête :

a) sur plainte émanant d'un délinquant ou présentée en son nom;

b) à la demande du ministre;

c) de sa propre initiative.

## PERSONNEL

Loi applicable au personnel

**165. (1)** Le personnel nécessaire à l'exercice des pouvoirs et fonctions que la présente partie confère à l'enquêteur correctionnel est nommé conformément à la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*.

Assistance

(2) L'enquêteur correctionnel peut retenir temporairement les services d'experts ou de spécialistes dont la compétence lui est utile dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie; il peut, avec l'approbation du Conseil du Trésor, fixer la rémunération et les indemnités auxquelles ils ont droit et les leur verser.

## SERMENT PROFESSIONNEL

Obligation de prêter serment

**166.** Avant de prendre leurs fonctions, l'enquêteur correctionnel et les personnes visées à l'article 161 et au paragraphe 165(1) prêtent le serment suivant :

«Je, ....., jure que je remplirai avec fidélité, impartialité et dans toute la mesure de mes moyens les fonctions qui m'incombent en qualité (d'enquêteur correctionnel, d'enquêteur correctionnel intérimaire, d'employé du bureau de l'enquêteur correctionnel). Ainsi Dieu me soit en aide.»

## ATTRIBUTIONS

Attributions

**167. (1)** L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Restrictions

(2) Dans l'exercice de ses attributions, l'enquêteur correctionnel n'est pas habilité à enquêter sur :  
a) une décision, une recommandation, un acte ou une omission qui provient soit de la Commission nationale des libérations conditionnelles et résulte de l'exercice de la compétence exclusive que lui confère la présente loi soit d'une commission provinciale agissant dans l'exercice de sa compétence exclusive;



Intérim de l'enquêteur correctionnel

**161.** En cas d'absence ou d'empêchement de l'enquêteur correctionnel ou de vacance de son poste, le gouverneur en conseil peut charger de l'intérim toute personne compétente, avec les pouvoirs et fonctions conférés au titulaire du poste par la présente partie, et fixer la rémunération et les frais auxquels cette personne a droit.

Exclusivité

**162.** L'enquêteur correctionnel se consacre aux fonctions que lui confère la présente partie, à l'exclusion de toute autre charge rétribuée au service de Sa Majesté du chef du Canada ou d'une province ou de toute autre activité rétribuée.

Traitement et frais

**163.** (1) L'enquêteur correctionnel reçoit le traitement fixé par le gouverneur en conseil et a droit aux frais de déplacement et de séjour entraînés par l'exercice des fonctions que lui confère la présente partie.

Régime de pensions

(2) Les dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique* qui ne traitent pas d'occupation de poste s'appliquent à l'enquêteur correctionnel; toutefois, s'il est choisi en dehors de la fonction publique, au sens du paragraphe 3(1) de cette loi, il peut, par avis écrit adressé au président du Conseil du Trésor dans les soixante jours suivant sa date de nomination, choisir de cotiser au régime de pensions prévu par la *Loi sur la pension spéciale du service diplomatique*; dans ce cas, il est assujéti rétroactivement à la date de sa nomination aux dispositions de cette loi qui ne traitent pas d'occupation de poste.

Autres avantages

(3) L'enquêteur correctionnel est assimilé à un agent de l'État pour l'application de la *Loi sur l'indemnisation des agents de l'État* et des règlements pris en vertu de l'article 9 de la *Loi sur l'aéronautique*.

## GESTION

Gestion

**164.** L'enquêteur correctionnel est chargé de la gestion du bureau de l'enquêteur correctionnel et de tout ce qui s'y rattache.



PARTIE III

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Définitions

Définitions 157. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie.

«commissaire» S'entend au sens de la partie I.

«commission provinciale» S'entend au sens de la partie II.

«délinquant» S'entend au sens de la partie II.

«enquêteur correctionnel» L'enquêteur correctionnel du Canada nommé en vertu de l'article 158.

«libération conditionnelle» S'entend au sens de la partie II.

«ministre» Le solliciteur général du Canada.

«pénitencier» S'entend au sens de la partie I.

ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Nomination de l'enquêteur

158. Le gouverneur en conseil peut nommer une personne à titre d'enquêteur correctionnel du Canada.

Conditions d'exercice

159. Seul un citoyen canadien, ou un résident permanent au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration*, résidant habituellement au Canada peut être nommé enquêteur correctionnel ou occuper ce poste.

Durée du mandat, révocation ou

160. (1) L'enquêteur correctionnel occupe son poste à titre inamovible pour un mandat maximal de cinq ans, sous réserve de révocation ou de suspension motivées par le gouverneur en conseil.

Renouvellement du mandat

(2) Le mandat de l'enquêteur correctionnel est renouvelable.



Troisième session, trente-quatrième législature,  
40-41 Elizabeth II, 1991-92

LOIS DU CANADA (1992)

CHAPITRE 20

Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en  
incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel

PROJET DE LOI C-36

SANCTIONNÉ LE 18 JUIN 1992

**TABLÉAU H (suite)**  
**PLAINTES RÉGLÉES – PAR CATÉGORIE**

Programmes	24
Demande d'information	2
Classement de sécurité	4
Administration des peines	4
Personnel	12
Permission de sortir	11
Téléphone	10
Transfèvements	17
a) décision	7
b) non sollicités	1
Recours à la force	23
Visites	362
<b>TOTAL</b>	

# TABLEAU H PLAINTES RÉGLÉES – PAR CATÉGORIE

Isolément préventif	
a) placement	4
b) conditions	11
Préparation de cas	
a) libération conditionnelle	18
b) permission de sortir	6
c) transfèrement	14
Effets de cellule	41
Placement en cellule	14
Réclamations	
a) décisions	1
b) traitement	3
Correspondance	
Régime alimentaire	2
a) services alimentaires	3
b) pour des raisons médicales	3
c) pour des raisons religieuses	2
Discipline	
a) décision d'un président de l'extérieur	1
b) procédures	6
Discrimination	1
Emploi	6
Questions financières	
a) accès au Fonds	8
b) rémunération	9
Procédure de règlement des griefs	19
Services de santé	
a) accès	22
b) décisions	18
Information	
a) accès	11
b) correction	8
Services de santé mentale	
a) accès	3
b) programmes	2
Autres questions	1
Placement pénitentiaire	4
Visites familiales privées	6



**TABLEAU C**  
**ÉTAT DES PLAINTES**

<u>Nombre</u>	
308	Conseils donnés
968	Aide fournie
941	Renseignements fournis
294	Plaintes injustifiées
171	Cas hors mandat
391	Cas en suspens
882	Plainte prématurée
362	Cas réglés
96	Cas qu'il a été impossible de régler
116	Plaintes retirées
<b>4 529</b>	<b>TOTAL</b>

**TABLEAU F**  
**ENTREEVES DES DÉTENU**

Mois	Nombre d'entrevues
1998	
Avril	270
Mai	298
Juin	156
Juillet	74
Août	144
Septembre	196
Octobre	190
Novembre	126
Décembre	277
1999	
Janvier	51
Février	220
Mars	211
TOTAL	2 213

**TABLEAU E (suite)**  
**JOURS PASSÉS DANS LES ÉTABLISSEMENTS**

Centre psychiatrique régional, Prairies	Hommes	4
	Femmes	3
Centre régional de réception, Québec	Hommes	4
	Femmes	2
Centre régional de traitement, Ontario		7
Riverbend		4
Rockwood		2
Pénitencier de la Saskatchewan	Hommes	4
	Femmes	4
Unité spéciale de détention		3
Springhill	Hommes	4
	Femmes	4
Sainte-Anne-des-Plaines		4
Stony Mountain		6
Warkworth		14
Westmorland		6
William Head		3
<b>TOTAL</b>		<b>280</b>

# TABLEAU E

## JOURS PASSÉS DANS LES ÉTABLISSEMENTS

Établissement	Nombre de jours
Archambault	8
Atlantique	7
Bath	5
Beaver Creek	3
Bowden	5
Collins Bay	8
Cowansville	7
Donnacona	6
Dorchester	7
Drumheller	4
Drummondville	8
Edmonton	4
Établissement pour femmes d'Edmonton	4
Elbow Lake	1
Centre fédéral de formation	4
Fenbrook	1
Ferndale	4
Frontenac	3
Grand Valley	6
Grande-Cache	6
Pavillon de ressourcement Hobbema	5
Maison Isabel McNeil	2
Joliette	5
Joyceville	8
Kent	4
Pénitencier de Kingston	11
La Macaza	6
Leclerc	10
Matsqui	4
Millhaven	5
Mission	4
Montée-St-François	4
Mountain	4
Nova	4
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci	2
Pittsburgh	3
Port-Cartier	13
Prison des femmes	4
Centre régional de santé, Pacifique	3

TABLEAU D  
PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE - PAR RÉGION

Région	Plaintes	*Nombre de détenus
Pacifique	411	1 754
Prairies	730	3 151
Ontario	1 030	3 373
Québec	1 283	3 335
Maritimes	581	1 163
Délinquantes sous responsabilité fédérale	426	
CCC et CRC	68	
TOTAL	4 529	

\* Ces chiffres, fournis par le Service correctionnel, sont ceux du 31 mars 1998



TABLEAU C (suite)  
PLAINTES REÇUES – PAR ÉTABLISSEMENT

Établissement	Avril	Mai	Juin	Juill.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	Total
<b>Québec</b>													
Archambault	7	8	5	2	3	36	2	6	11	10	51	6	147
Cowansville	24	6	3	34	6	4	3	4	33	3	4	3	127
Donncona	4	40	5	3	6	5	47	8	1	5	5	2	131
Drummond	5	5	15	1	4	8	3	22	4	5	2	9	83
Centre fédéral de formation	1	4	24	3	2	0	3	30	3	7	4	0	81
La Macaza	30	11	7	9	7	8	22	10	4	9	4	6	127
Leclerc	39	14	10	44	10	6	5	56	2	12	2	2	214
Montée-St-François	27	6	4	4	3	6	1	3	19	5	3	5	86
Port-Cartier	3	30	12	3	6	2	41	0	6	8	11	2	124
Centre rég. de réception	6	8	0	2	4	10	4	4	3	2	4	8	55
Unité spéciale de détention	1	1	0	3	0	8	2	4	2	8	4	13	46
Ste-Anne-des-Plaines	3	2	0	0	0	18	2	2	2	2	0	11	42
Etabl. provinciaux	2	0	0	1	4	0	5	1	0	4	2	1	20
<b>Région de l'Atlantique</b>													
Atlantique	9	40	13	11	6	48	5	4	37	17	9	61	260
Dorchester	6	28	6	5	9	17	22	7	26	14	7	49	196
Springhill	2	13	1	0	2	10	8	8	17	3	5	18	87
Westmorland	1	2	1	0	4	5	1	1	9	2	0	5	31
Etabl. provinciaux	0	1	1	3	0	1	0	0	1	0	0	0	7
<b>Délinquantes – responsabilité fédérale</b>													
Burnaby*	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	4
Edmonton	16	2	0	2	8	1	0	4	1	1	8	0	43
Okimaw Ohci	1	0	0	0	5	1	0	0	0	0	6	0	13
Maison Isabel McNeil	8	1	3	0	0	0	1	0	2	0	0	0	15
Joliette	0	52	7	2	6	45	4	4	3	4	3	41	170
Grand Valley	11	1	13	2	6	2	0	0	31	1	0	0	67
Nova	0	1	0	0	1	6	0	0	5	1	0	3	17
Prison des femmes	10	3	12	1	0	6	0	0	22	0	0	0	57
Centre psychiatrique rég.	0	1	0	0	0	0	3	0	0	0	4	0	8
Prairies**	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Pénitencier de la Sask.**	11	0	1	1	2	0	6	0	0	2	0	0	24
Springhill**	0	1	1	0	0	5	0	0	0	0	0	1	8
<b>CCC et CRC</b>	2	1	5	5	5	5	13	3	472	4	457	356	4529
<b>Total</b>	418	569	358	195	335	446	365	304	472	254	457	356	68

\* Établissement provincial abritant des délinquantes sous responsabilité fédérale  
 \*\* Établissement pour hommes abritant des délinquantes sous responsabilité fédérale

TABLEAU C  
PLAINTES REÇUES – PAR ÉTABLISSEMENT

Établissement	Avr.	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.	Jan.	Fév.	Mars	Total
<b>Région du Pacifique</b>													
Elbow Lake	0	1	2	1	1	0	0	0	0	1	0	0	6
Ferndale	0	10	1	1	2	1	3	0	1	0	7	0	26
Kent	2	26	6	4	31	1	15	3	1	4	19	2	114
Matsqui	3	6	1	1	11	3	4	0	1	2	5	1	38
Mission	1	20	1	1	5	1	7	0	4	4	12	3	59
Mountain	1	31	1	1	16	6	3	7	2	2	6	1	77
Centre régional de santé	1	9	1	1	3	0	2	4	1	2	5	1	30
William Head	0	19	4	3	5	6	8	1	2	1	8	3	60
Etabl. provinciaux	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
<b>Région des Prairies</b>													
Bowden	11	5	15	2	5	8	6	9	6	4	29	3	103
Drumheller	11	6	16	3	1	4	2	4	16	2	22	2	89
Edmonton	28	1	16	4	3	1	3	14	12	8	28	2	120
Grande-Cache	3	1	11	0	1	7	1	3	10	5	17	1	60
Centre Pe Sakatew	6	0	4	0	0	2	0	0	1	0	3	0	16
Centre psychiatrique rég.	18	3	2	1	9	0	12	0	0	3	20	0	68
Riverbend	14	0	1	1	8	0	10	0	0	5	0	0	42
Rockwood	0	0	10	1	0	0	0	0	0	1	0	0	12
Pénitencier de la Sask.	9	2	1	2	22	9	1	33	12	30	3	5	129
Stony Mountain	6	4	37	1	1	9	1	2	4	17	1	1	84
Etabl. provinciaux	1	0	1	0	0	1	0	0	1	0	2	1	7
<b>Ontario</b>													
Bath	6	3	2	3	10	7	4	5	5	7	1	0	53
Beaver Creek	0	41	2	0	3	1	1	3	2	1	0	2	56
Collins Bay	30	6	3	2	3	7	4	4	16	8	47	0	130
Fenbrook	0	0	0	0	0	1	0	0	2	2	3	0	8
Frontenac	4	0	0	1	2	1	3	0	3	2	8	1	25
Joyceville	3	16	12	2	59	12	4	13	0	4	15	10	150
Pénitencier de Kingston	20	15	22	5	19	52	7	17	8	16	19	19	207
Millhaven	0	6	8	4	1	19	7	4	32	1	4	4	90
Pittsburgh	1	8	0	0	12	1	2	3	3	0	2	0	32
Centre rég. de traitement	6	4	10	1	0	6	0	0	2	3	2	0	34
Warkworth	3	43	7	5	2	44	24	13	13	7	12	37	210
Etabl. provinciaux	1	1	12	3	1	4	1	2	1	1	4	2	35

**TABLEAU B**  
**PLAINTES - PAR MOIS**

<u>1998</u>		
Avril	418	569
Mai	358	195
Juin	335	446
Juillet	365	304
Août	472	254
Septembre		458
Octobre		355
Novembre		
Décembre		
<u>1999</u>		
Janvier		
Février		
Mars		
	<b>4 529</b>	<b>TOTAL</b>

**TABLEAU A (suite)**  
**PLAINTES REÇUES – PAR CATÉGORIE**

Administration des peines	55
Personnel	272
Permission de sortir	67
Téléphone	106
Transfèvements	231
a) décision	219
b) non sollicité	28
Recours à la force	201
Visites	
Cas hors mandat	
Décisions de la Commission nationale des libérations conditionnelles	169
Questions relevant d'un tribunal de l'extérieur	29
Questions de compétence provinciale	25
<b>TOTAL</b>	<b>4 529</b>

# TABLEAU A PLAINTES REÇUES - PAR CATÉGORIE

Isolément préventif	
a) placement	50
b) conditions	141
Préparation des cas	
a) libération conditionnelle	219
b) permission de sortir	82
c) transfèrement	164
Effets de cellule	
Placement en cellule	77
Réclamations	
a) décisions	45
b) traitement	41
Correspondance	
Régime alimentaire	
a) services alimentaires	23
b) pour des raisons médicales	37
c) pour des raisons religieuses	25
Discipline	
a) décision d'un président de l'extérieur	33
b) décision relative à une infraction mineure	7
c) procédures	52
Discrimination	
Emploi	
Questions financières	
a) accès aux fonds	52
b) rémunération	110
Procédure de règlement des griefs	
Services de santé	
a) accès	254
b) décisions	207
Information	
a) accès	66
b) correction	223
Services de santé mentale	
a) accès	31
b) programmes	7
Autres questions	
Placement pénitentiaire	
Visites familiales privées	104
Programmes	
Demandes d'information	259
Classement de sécurité	53





## TABLEAUX

Bien que le Service ait nettement augmenté le nombre de programmes destinés aux Autochtones au fil des années et qu'un directeur général des Questions autochtones ait récemment été nommé à l'administration centrale, les problèmes relevés il y a dix ans persistent. Afin d'être en mesure de remédier à ces problèmes, nous recommandons les deux mesures suivantes. Le Service doit d'abord faire en sorte qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale. Puis, étant donné que les détenus autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui a trait à la libération conditionnelle, il faut immédiatement examiner les politiques et les procédures actuelles du Service afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.

## CONCLUSION

Les questions soulevées dans le présent rapport sont des préoccupations de longue date. Malgré la volumineuse correspondance échangée depuis des années avec le Service correctionnel sur ces problèmes ainsi que les nombreuses rencontres que nous avons eues, le commissaire a demandé qu'on lui offre l'occasion de formuler des commentaires sur les points mentionnés dans le rapport de cette année. Nous présentons donc à l'annexe B les observations faites par le Service.

## DELINQUANTS AUTOCHTONES

La surreprésentation des Autochtones dans les établissements fédéraux exige l'attention immédiate du Service. Les Autochtones représentent entre 2 % et 3 % de la population canadienne, mais ils constituent 16 % de la population carcérale masculine et 20 % de la population de délinquantes.

Selon un juriste réputé, « les Autochtones, hommes et femmes, sont surreprésentés dans les prisons du pays et les réalités sociales qui contribuent à ce déséquilibre ont été intégrées et dissimulées dans un système pénal qui est incompatible avec de nombreuses cultures autochtones » [traduction].

Ce déséquilibre troublant n'est cependant pas nouveau. En 1988, un groupe de travail concluait que les délinquants autochtones avaient de moins bonnes chances d'obtenir la libération conditionnelle, qu'ils l'obtenaient plus tardivement au cours de leur peine et qu'ils étaient plus susceptibles de la voir révoquée. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, adoptée en novembre 1992, compte deux articles qui visent particulièrement la surreprésentation des Autochtones dans les établissements fédéraux.

D'après nous, ces dispositions avaient pour objet d'obliger le Service correctionnel du Canada à élaborer promptement des politiques et des programmes adaptés aux besoins des collectivités autochtones et faisant intervenir celles-ci, de façon à réduire le nombre démesuré d'Autochtones en incarcération. Récemment encore, ces dispositions n'avaient pas été activement mises en œuvre par le Service.

Le nombre de délinquants autochtones incarcérés a augmenté de 31,5 % entre mars 1993 et mars 1997 et, selon les prévisions actuelles, il continuera d'augmenter de façon disproportionnée. Au cours de cette même période, la population carcérale non autochtone s'est accrue de 9,5 %. Les conclusions auxquelles sont arrivés les membres d'un groupe de travail il y a dix ans demeurent encore pertinentes aujourd'hui : les délinquants autochtones ont de moins bonnes chances qu'on leur accorde des permissions de sortir ou la libération conditionnelle, ils sont plus longtemps incarcérés avant d'obtenir la libération conditionnelle, ils risquent davantage d'être maintenus en incarcération et ils sont plus susceptibles de voir leur libération conditionnelle révoquée. Bref, les politiques et les procédures actuelles semblent agir à l'encontre de l'objectif de diminuer le nombre d'Autochtones en incarcération.

En plus de prendre connaissance des préoccupations individuelles des délinquants autochtones, le Bureau a organisé, au cours de la dernière année, plus de vingt réunions avec des fratries et des sororités autochtones. Il en est très clairement ressorti deux thèmes connexes. Le premier est le manque d'uniformité au sein du Service pour ce qui est de l'accessibilité, de la coordination et de l'acceptation des programmes pour Autochtones. Le second est le fait que le Service n'assure pas une gestion des cas expéditive et adaptée aux cultures autochtones, nuisant ainsi à la réinsertion sociale des délinquants autochtones dans leurs collectivités.

Selon nous, les efforts déployés jusqu'à maintenant par le Service relativement à toutes ces questions laissent à désirer. Le Service doit se concentrer sur ces points, qui font l'objet de discussions depuis un certain nombre d'années, en prenant des mesures concrètes et immédiates en vue d'assurer :

- la mise en œuvre d'un processus d'enquête expéditif et judicieux;
- le respect de l'article 19 de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*;
- la coordination et l'analyse des résultats des enquêtes sur les incidents ayant entraîné la mort ou des blessures graves;
- des examens globaux réguliers des actes de violence dans les établissements et des incidents où il y a eu recours à la force;
- l'examen complet et expéditif au niveau national des enquêtes sur les suicides;
- l'élaboration d'une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des informations relatives aux blessures subies par des détenus.

Bref, nous estimons que le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de recours à la force et de violence dans les établissements, aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus et aux cas de suicide, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou incidents.

## DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE (DRF)

Le Service a pris la décision, à titre temporaire, de placer les femmes dites à sécurité maximale et les femmes qui ont de graves problèmes de santé mentale dans des pénitenciers pour hommes. Mais cela dure depuis trop longtemps. Les résultats de nos études révèlent que ces placements ne conviennent pas aux femmes victimes d'agression physique ou sexuelle et qu'il s'agit en fait, quel que soit l'aménagement de l'espace, d'une forme d'isolement. Ces détenues sont en effet coupées non seulement de la population générale de l'établissement qui les accueille, mais aussi de l'ensemble de la population générale de délinquantes qui se trouve dans les établissements régionaux. Ainsi placées en isolement en raison de leur cote de sécurité maximale, ces femmes sont considérablement défavorisées, quant à leurs conditions de détention et à l'accès aux droits et privilèges, comparativement aux hommes qui ont la même cote de sécurité.

Le placement temporaire de femmes dans des pénitenciers pour hommes a commencé en août 1996. Nous recommandons que, sans plus tarder, les mesures nécessaires soient prises pour éliminer cette pratique complètement inacceptable.



Ayant exprimé de nouveau nos préoccupations au sujet du niveau de violence, nous avons été informés que, selon les statistiques du Service, le nombre d'incidents violents avait diminué au cours des trois dernières années.

Bien que nous ne disposions pas de données précises, nous mentionnons ce qui suit comme justifiant la persistance de nos préoccupations :

- Les statistiques du Service ne représentent pas adéquatement la situation;
- premièrement, des incidents de violence où des détenus ont subi des fractures ou des blessures multiples par coups de couteau, ou à la suite desquels ils ont dû subir des interventions chirurgicales correctrices, sont qualifiés de voies de fait mineures, et comme tels ne sont pas comptés parmi les cas de violence dans les établissements;
- deuxièmement, les incidents où il y a recours à la force, notamment lorsqu'on fait appel à l'Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence, ne sont pas compris dans les statistiques sur la violence dans les établissements;
- troisièmement, les cas d'isolement sollicité pour se soustraire à un problème d'incompatibilité, dont le nombre est en hausse, ou les transfèrements pour éviter l'isolement sollicité ne sont pas reconnus comme des indicateurs de violence dans les établissements et ne sont pas inclus dans les statistiques.

- La réponse donnée par le Service ne tient pas compte du fait que le nombre de morts violentes dans les établissements (suicides et meurtres) a doublé au cours de la dernière année.

Bref, le Service a choisi d'affirmer qu'il n'y a pas de problème, en se basant sur des données inexactes et incomplètes, plutôt que de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre la violence dans les établissements.

Par ailleurs, quatre ans après que le problème eut été relevé, il n'existe toujours pas de directive ou de politique nationale relativement à la consignation précise et prompte des blessures subies par les détenus et à la communication de ces informations. On nous affirme que le Service examine actuellement cette question. Nous recommandons qu'il se penche, pendant cet examen, sur sa définition actuelle de « blessure grave » en ce qui a trait à l'article 19 de la *LSCMC*. À notre avis, cette définition ne correspond ni à l'intention du législateur, ni à ce que n'importe quelle personne raisonnable considérerait comme une blessure grave.

Il y a dix ans, de 25 à 30 détenus mouraient chaque année dans les établissements fédéraux. Aujourd'hui, plus de 50 détenus par année y meurent. Ces chiffres inquiétants sont encore plus préoccupants à la lumière de comparaisons à l'échelle internationale.

## 9. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET ENQUÊTES

Compte tenu des observations que nous avons faites dans notre rapport annuel de l'an dernier, des engagements pris par le Service dans le passé et de la situation actuelle, ces questions s'avèrent les plus troublantes.

Le respect, par le Service, de l'article 19 de la *LSCMLC*, qui exige qu'on enquête sur les incidents où des détenus sont morts ou ont subi de graves blessures et qu'on remette les rapports de ces enquêtes au Bureau ou au commissaire, demeure très discutable. En effet, dix incidents où des détenus sont morts et treize incidents où des détenus ont été grièvement blessés ne figurent pas sur la liste des enquêtes sur de tels incidents transmise récemment par l'administration centrale du Service. Le Bureau a soulevé cette question auprès de cadres supérieurs du SCC, mais, jusqu'à présent, aucune véritable réponse n'a été présentée.

La rédaction des rapports d'enquête et le suivi donné aux constatations et aux recommandations issues des enquêtes sont encore marqués par des retards importants. Dans certains cas, l'administration centrale du Service, tenue par la Loi et les politiques d'examiner tous les rapports d'enquête, a dû attendre plus de dix mois qu'un tel rapport soit achevé.

Parmi les enquêtes visées par l'article 19 qui sont excessivement en retard, plusieurs portent sur des suicides de détenus. En 1997, le Bureau avait mis en question la délégation des enquêtes sur les suicides au niveau régional. Nos préoccupations concernaient le message ainsi transmis quant à l'importance accordée à la prévention du suicide, et la capacité du Service d'assurer dans les meilleurs délais possibles l'examen des cas et la coordination à l'échelle nationale des mesures répondant aux constatations et aux recommandations des enquêtes. À l'époque, le Service avait affirmé que la prévention du suicide demeurerait une priorité nationale et que l'administration centrale enquêterait sur les suicides et assurerait le suivi de ces cas dans les meilleurs délais possibles.

Or, rien ne porte à croire que les enquêtes sur les suicides fassent l'objet en temps opportun d'un examen au niveau national, ni qu'une réponse coordonnée soit donnée en temps opportun, à ce niveau, aux constatations et aux recommandations des enquêtes ou au rapport rétrospectif annuel du Service sur les suicides de détenus. Étant donné que le nombre de suicides chez les détenus est passé de 9 à 16 au cours de la dernière année, le taux de suicides dans les établissements fédéraux canadiens se classant ainsi parmi les plus élevés des pays industrialisés, l'inertie du Service est extrêmement préoccupante.

Pour ce qui est de l'engagement du Service à surveiller la violence dans les établissements, la situation actuelle soulève des préoccupations du même ordre.

Le Bureau avait recommandé, il y a trois ans, que le Service entreprenne un examen global de la violence dans les établissements. Le Service a rejeté cette recommandation en affirmant que toutes les statistiques ayant trait à la violence dans les établissements seraient examinées dans le cadre de la préparation du rapport du Service sur les résultats correctionnels.

- mettre en place et tenir à jour, dans les régions et à l'échelle nationale, une base de données sur les incidents où il y a eu recours à la force qui indiquera le genre de force utilisée, les circonstances, le nombre de blessures, etc., en vue d'un examen et d'une analyse de façon à ce que de tels incidents soient aussi rares que possible.

En premier lieu, on constate que la base de données promise depuis longtemps n'a toujours pas été élaborée. Dans le rapport annuel de l'an dernier, il était noté que le Service s'était engagé à achever ce projet au plus tard à l'automne 1998. Mais le Service a ensuite informé le Bureau, en mars 1999, qu'il prévoyait disposer au plus tard en février 2000 d'un module d'information sur le recours à la force intégré à sa base de données principale.

En deuxième lieu, bien qu'on ait révisé la politique sur le recours à la force, qu'on ait mis au point de nouveaux formulaires relatifs à cette question et qu'on ait rédigé des lignes directrices sur la façon de les remplir, la plupart du temps ces formulaires ne sont pas complètement ou correctement remplis. Or, comme la direction ne procède pas promptement à l'examen de ces documents, on continue de décider, ne disposant pas d'informations complètes, de ne pas enquêter sur ces incidents.

En troisième lieu, la remise de bandes vidéo au Bureau et aux cadres supérieurs du SCC pour qu'ils les examinent, mesure recommandée par la juge Arbour, est encore régie par des instructions provisoires de 1997. Or, ces instructions ne donnent aucune précision quant aux responsabilités au sein du Service pour ce qui est d'assurer un examen complet et objectif de ces incidents. Jusqu'à présent, la confusion règne : un certain nombre de bandes vidéo n'ont été envoyées ni au Bureau, ni aux cadres supérieurs du SCC, et il n'y a pas de coordination quant à la communication des résultats des examens aux intervenants de première ligne. Bref, on doit immédiatement apporter des éclaircissements au processus actuel et élaborer des lignes directrices applicables à l'échelle nationale.

Enfin, le recours à la force est si fréquent dans les établissements fédéraux (900 incidents l'an dernier) que le Service n'en tient pas compte comme variable dans le suivi de la violence dans les établissements. De plus, ces incidents font très rarement l'objet d'enquêtes de la part du Service.

En résumé, le Bureau estime que le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait avoir lieu qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la Loi et les politiques. De plus, un organisme indépendant de l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner les cas de recours à la force afin de s'assurer que la Loi et les politiques sont respectées et de définir une ligne de conduite raisonnable permettant de limiter le plus possible la fréquence de tels incidents.

Les mesures prises jusqu'ici par le Service ne semblent pas appuyer notre position sur cette question.



En résumé, le Bureau continue de recevoir un grand nombre de plaintes relativement aux transfèrements, le Service n'a toujours pas fini de réviser sa politique afin de résoudre les problèmes relevés, et les données recueillies par le système de suivi des transfèrements du Service demeurent d'une valeur discutabile.

## 7. NORMES ET DIRECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE

Le Bureau se préoccupe depuis longtemps de l'absence de directives nationales précises concernant la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements sur la sécurité préventive, ainsi que les responsabilités au sein du Service quant à l'exécution de ces renseignements. Ainsi, en 1996, le Bureau a recommandé d'élaborer des normes et des directives en matière de sécurité préventive afin d'éclaircir cette question.

À l'époque, le Service avait reconnu qu'il n'existait pas d'instructions nationales précises sur la gestion de ces renseignements et avait donc entrepris la rédaction de directives qui devaient être achevées au plus tard à l'automne de 1997.

Le Service a ensuite annoncé au Bureau, en mars 1998, qu'il avait rédigé des instructions permanentes portant sur les dossiers de sécurité préventive, plus particulièrement sur la consignation et le suivi des renseignements de sécurité. Cependant, contrairement à ce qui a été signalé dans le rapport annuel de l'an dernier, ce document n'a jamais été élaboré.

En avril 1999, le Service nous a avisés de nouveau qu'il procédait à l'élaboration des instructions permanentes. Et, en dépit du fait que ni directives, ni normes n'ont été émises et que la rédaction des instructions permanentes n'est pas encore terminée, le Service a conclu que « les mesures relatives à cette question ont été prises et le SCC la considère comme résolue ».

Les problèmes qui ont trait à cette question, et qui ont de nouveau été mis en lumière au cours du processus de consultation publique sur la *LSCMLC*, ne sont toujours pas réglés.

## 8. RECOURS À LA FORCE – ENQUÊTES ET SUIVI

Dans des rapports annuels précédents, nous avons indiqué que, pour répondre de façon raisonnable aux préoccupations soulevées par cette question, le Service devait :

- veiller à ce que tous les incidents où il y a eu recours à la force fassent l'objet d'une enquête complète et objective tenant compte des points de vue des détenus concernés;
- veiller à que la direction ait la responsabilité d'examiner les rapports et de prendre les mesures correctives nécessaires;

placement, d'un transfèrement non sollicité par le détenu dans un établissement à sécurité plus élevée ou d'un transfèrement sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès immédiat de l'intéressé aux programmes et aux privilèges, mais aussi sur ses chances futures d'obtenir une mise en liberté sous condition. Au cours d'une année donnée, il n'y a que très peu de détenus des établissements fédéraux qui ne soient pas touchés par une décision de ce genre. Il n'est donc pas étonnant que ce soit au sujet des décisions de transfèrement et du processus décisionnel en cette matière que les plaintes adressées au Bureau soient les plus nombreuses.

Il y a deux ans, le Bureau a conclu que le processus de transfèrement et de placement pénitentiaire comportait trop de retards et était mal géré. Trop de détenus sont placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité ou passent plus de temps qu'il n'est nécessaire dans les unités de réception. De ce fait, le Service ne respecte pas le principe de la Loi selon lequel « les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible », et les efforts des détenus en vue d'une réinsertion sociale dans les meilleurs délais se trouvent entravés. Le processus, croyons-nous, gagnerait à être géré à partir d'un système d'information central qui fournirait des données permettant d'évaluer le rendement.

Après avoir soulevé ces points en mars 1997, nous avons été informés par le commissaire que le Service allait entreprendre un examen des directives qui régissent les transfèrements et les placements pénitentiaires pour s'assurer de la conformité du processus avec les exigences de la Loi et des politiques, notamment en ce qui concerne le respect des délais, la prise de décision et les appels. On nous a également annoncé qu'un système de contrôle du rendement serait élaboré. Ce travail devait être terminé au plus tard à la fin de juin 1997, il ne l'est pas encore.

En réponse au rapport annuel de l'an dernier, le Bureau a été informé que le Service modifierait bientôt la politique en cette matière de façon à rendre le processus de transfèrement plus juste envers les détenus, plus facile à gérer et plus rapide d'exécution. Cette politique n'est toujours pas achevée. On nous a ensuite signalé qu'un système de suivi des transfèrements avait été mis au point. Celui-ci serait à même de fournir, entre autres, des données sur le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité.

L'examen du rapport du Service portant sur les transfèrements nous a permis de conclure :

- qu'on ne recueille aucune donnée sur la rapidité de la prise de décisions relatives aux demandes de transfèrement;
- que le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité a augmenté au cours des six derniers mois;
- que, d'après le Service, on remet en question depuis longtemps la qualité des données relatives aux transfèrements et que, par conséquent, l'exactitude des chiffres présentés est douteuse.



Le Service a reconnu, à juste titre, que la question de la double occupation des cellules est préoccupante. En réponse à notre rapport annuel de l'an dernier, il nous a informés de l'existence d'une nouvelle politique, émise en novembre 1998, précisant que :

Cette politique modifiée traite de la question de la double occupation des cellules et précise clairement que le SCC croit que la double occupation des cellules n'est pas une solution appropriée comme mesure de logement permanente dans le cadre de services correctionnels efficaces.

L'objectif de la politique en question est de « fournir aux détenus un logement en toute sécurité et dans des conditions humaines ». À ce sujet, on y énumère un certain nombre de genres de cellules, dont les cellules d'isolement et celles de moins de 5 m<sup>2</sup> (environ 8 pi sur 6 ½ pi) qui « ne doivent être occupées que par un seul détenu ». Cependant, le Service a autorisé une dérogation à cette règle et, par conséquent, la double occupation demeure une réalité en isolement et dans des cellules de moins de 5 m<sup>2</sup>. Selon les dernières données qui nous ont été transmises, 13 % des détenus en isolement partagent leur cellule avec un codétenu.

En réponse à notre rapport annuel de l'an dernier, on nous a avisés que :

Le Comité de direction du Service et les régions sont en mesure d'examiner trimestriellement les données relatives au nombre de détenus placés en double occupation et à la durée de ces placements.

Toutefois, on nous a récemment informés que le Service, en fait, n'est pas à même de surveiller la durée de ces placements en double occupation, mais qu'il commencera bientôt à recueillir et à fournir ces données.

Du fait qu'environ 20 % des détenus des établissements fédéraux doivent partager leur cellule avec un codétenu, cette situation demeure une question prioritaire pour le Bureau et une réalité pour le Service correctionnel. Il est inhumain de loger deux personnes dans une cellule conçue pour n'en abriter qu'une seule, et ce, jusqu'à 23 heures sur 24, des mois durant. Comme nous l'avons déjà signalé, cette pratique va à l'encontre non seulement de tous les principes admis de décence, mais aussi des normes internationales.

Certes, le Service a reconnu que cette situation n'est pas acceptable, mais il n'a déployé, jusqu'à présent, que trop peu d'efforts pour remédier à ces conditions inhumaines. Nous réitérons donc notre recommandation d'éliminer immédiatement la double occupation dans les aires d'isolement et dans les cellules de moins de 5 m<sup>2</sup>.

## 6. TRANSFÈREMENTS

Comme nous l'avons mentionné dans les rapports annuels précédents, les décisions relatives aux transfèrments peuvent être les plus importantes prises par le Service correctionnel du Canada pendant l'incarcération d'un détenu. Qu'il s'agisse d'un premier

En examinant les informations transmises par le Service correctionnel du Canada, nous avons constaté ce qui suit :

- Les taux de renonciation et de report concernant la libération conditionnelle totale n'ont pratiquement pas changé au cours de la dernière année;
- Le taux de renonciation concernant la libération conditionnelle totale est près de deux fois plus élevé pour les Autochtones que pour les délinquants non autochtones;
- Le nombre de délinquants qui demeurent incarcérés après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale est le même depuis six mois;
- Le pourcentage de délinquants autochtones qui demeurent incarcérés après la date de leur d'admissibilité à la libération conditionnelle totale (72 %) est nettement plus élevé que celui des délinquants non autochtones (58 %);
- La durée du processus d'évaluation initiale continue d'excéder largement les 70 jours prévus dans la politique;
- Le nombre de mandats de suspension n'a que très peu diminué et le taux de suspension des délinquants autochtones est notablement plus élevé que celui des délinquants non autochtones.

Ce qui précède ne constitue ni un tableau global de la situation actuelle, ni une critique générale des efforts du Service, mais plutôt des observations expliquant notre préoccupation continue quant à cette question.

Dans sa réponse à notre rapport annuel de l'an dernier, le Service déclarait que :

Le Comité de direction surveille les statistiques concernant les personnes mises en liberté conditionnelle, celles qui sont incarcérées au-delà des dates d'admissibilité à la libération conditionnelle, l'achèvement rapide des évaluations initiales et le nombre de renonciations ou de reports. Ces indicateurs de rendement permettent aux cadres supérieurs d'évaluer dans quelle mesure les structures et les processus actuels sont efficaces pour préparer les détenus à leur réinsertion sociale [...]

Toutefois, les résultats de l'évaluation des structures et des processus actuels effectuée par les cadres supérieurs ne sont pas encore connus. Nous espérons que nos observations contribueront à faciliter cette évaluation et nous mettons à la disposition du Service pour toute aide que nous pourrions lui apporter en vue de régler ces problèmes.

## 5. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

La double occupation des cellules, particulièrement en dehors des aires destinées à la population carcérale générale, est une question prioritaire pour le Bureau depuis plus de dix ans. Bien que le taux de double occupation ait légèrement diminué, le phénomène est encore bel et bien présent dans les établissements fédéraux.

Ainsi, les chiffres cités plus haut semblant confirmer nos inquiétudes, nous recommandons au Service d'entreprendre un examen complet de la gestion des plaintes des détenues dans les pénitenciers, en tenant compte de l'opinion de ces dernières quant à la manière dont on répond à leurs préoccupations.

#### 4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Le Bureau a d'abord soulevé cette question dans son rapport annuel de 1988-1989. À l'époque, la préoccupation centrale était l'incapacité grandissante du Service à préparer les cas des délinquants de manière rigoureuse et expéditive en vue de la prise de décision relative à la mise en liberté sous condition. À la lumière de notre examen des plaintes reçues, il était évident que bon nombre des retards constatés étaient directement liés à l'incapacité du Service de procéder aux évaluations requises et d'offrir aux détenus les programmes de traitement pertinents avant les dates d'audience de libération conditionnelle. Dix ans plus tard, notre examen des plaintes des détenus révèle que cette question n'est pas encore complètement résolue.

Plus du tiers de la peine d'un détenu, c'est-à-dire la période comprise entre la date d'admissibilité à la semi-liberté et celle de la libération d'office, relève d'un pouvoir discrétionnaire. Or, pour réduire la période d'incarcération discrétionnaire, le Service doit commencer à préparer le cas du détenu dès le début de la peine pour être en mesure de le présenter au moment opportun en vue d'une mise en liberté sous condition. Il n'y a en effet guère d'avantages à présenter les cas à la fin de cette période. De plus, il faudrait accorder une plus grande importance à l'accès aux services communautaires, afin que ceux qui sont mis en liberté ne soient pas réincarcérés avant la fin de leur peine.

Le Bureau a toujours reconnu la complexité de cette question, les liens entre les nombreuses variables qui entrent en ligne de compte et l'influence de ces dernières sur l'efficacité de la gestion des cas et de la prestation de programmes. Nous avons aussi reconnu et encouragé les diverses initiatives que le SCC a mises en œuvre pour lutter contre ce problème. Cependant, notre examen des plaintes des délinquants et des données recueillies par le Service relativement à cette question nous amène à conclure que, malgré les nombreuses améliorations des politiques et des opérations apportées par le Service, la situation demeure à peu près inchangée.

En effet, même si on a nettement amélioré la base de données du Service pour ce qui est de la préparation des cas en vue de la prise de décision sur la mise en liberté sous condition, il semble douteux qu'on analyse l'information de manière approfondie ou que des instructions précises aient été données quant à la façon de remédier aux déficiences relevées. En outre, les données ne renseignent pas sur le temps qu'il faut pour accéder aux programmes, sur les raisons des renoncations et des reports d'audiences de mise en liberté sous condition ou sur le délai entre la date d'examen et le moment où l'on rend la décision touchant la mise en liberté.



Fait intéressant, la juge Arbour a constaté que presque toutes les questions qu'examinait la Commission d'enquête avaient été soulevées par les détenues dans le cadre de la procédure interne de règlement des griefs du Service, et que cette procédure n'avait pas permis de les traiter convenablement. Par surcroît, elle s'est rendu compte que le commissaire de l'époque n'avait eu connaissance d'aucun des griefs parce qu'il avait délégué sa responsabilité d'examiner les griefs au dernier palier. En conclusion, la juge Arbour s'est dite « profondément troublée par les instructions qui sont données au sein du Service correctionnel quant à la façon de traiter les plaintes et griefs alléguant des violations de la loi ».

Dans son rapport, la Commission a recommandé :

- que le commissaire étudie personnellement certains, voire tous les griefs qui lui sont transmis, comme les griefs au troisième niveau, à titre de méthode la plus efficace sinon la seule dont il dispose pour se tenir au courant des conditions de vie dans les établissements confiés à ses soins et à sa surveillance;

- que les griefs du troisième niveau, si le commissaire ne souhaite pas ou ne peut pas participer activement à leur règlement, soient dirigés vers une source extérieure du Service correctionnel aux fins de règlement, et que le règlement ait plein effet sur le Service correctionnel.

Pour ce qui est des griefs de délinquantes sous responsabilité fédérale, la Commission a recommandé :

- que les procédures de plaintes et de griefs soient modifiées afin d'assurer que tous les griefs du deuxième niveau provenant d'un établissement pour femmes sont adressés à la sous-commissaire pour les femmes plutôt qu'au niveau régional;
- que la sous-commissaire pour les femmes réponde personnellement à toutes les plaintes et à tous les griefs qui lui sont adressés.

Bien que le Service ait rejeté toutes ces recommandations, nous l'invitions à reconsidérer sa position relativement à ces questions.

Mentionnons également que seulement neuf griefs de délinquantes sous responsabilité fédérale ont été présentés au niveau national au cours de 1998. Pendant la même période, le Bureau a reçu plus de 450 plaintes formulées par des délinquantes de ce groupe. Le Bureau se soucie depuis longtemps du peu de confiance qu'inspire aux détenus la procédure interne de règlement des griefs du SCC et du fait qu'ils ne sont pas portés à y avoir recours. Depuis que le Service a rejeté les recommandations de la Commission Arbour, nous nous sommes penchés plus attentivement sur la population carcérale féminine.

Bien que des améliorations aient été apportées à la procédure, comme nous l'avons déjà souligné, il y a encore beaucoup trop de cas de retard excessif, au niveau des établissements et des régions. De plus, les gestionnaires n'ont manifestement pas effectué l'analyse des données cumulatives ou fourni de directives sur la façon d'aborder les tendances, les pratiques et les anomalies reconnues, comme les retards excessifs.

Les préoccupations du Bureau au sujet de la procédure de règlement des griefs, particulièrement en ce qui a trait à la rigueur, à l'objectivité et à la rapidité de la procédure et à la responsabilisation des cadres supérieurs à l'égard de celle-ci, ont été amplifiées exposées dans les rapports annuels antérieurs. En juin 1998, le Service a fait connaître sa politique révisée sur les griefs des détenus, qui répondait à un certain nombre de ces préoccupations. Le SCC a également informé le Bureau de la « mise en place de mécanismes qui permettent aux gestionnaires d'extraire et d'analyser l'information cumulative tirée des griefs pour reconnaître les tendances, les pratiques et les anomalies ».

*La Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* exige que soit établie « une procédure de règlement juste et expéditif des griefs des délinquants » et décrète que « tout délinquant doit, sans crainte de représailles, avoir libre accès à la procédure de règlement des griefs ».

### 3. PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUÉS

En réponse à notre recommandation de rembourser à la population carcérale une somme équivalente à la commission versée au Service par les compagnies de téléphone, on nous a avisés que le Service examinerait toutes les possibilités.

Le Service a affirmé qu'il procéderait le plus tôt possible à la mise en place d'un système qui permettrait aux détenus de faire des appels au même coût que dans la collectivité.

En ce qui concerne le système téléphonique Millénum du Service, dans le cadre duquel le coût des appels téléphoniques des détenus a considérablement augmenté (passant de 0,25 \$ à plus de 2 \$ à certains endroits pour des appels locaux), il a été convenu que les détenus et leurs familles n'auraient pas à payer les frais administratifs supplémentaires de ce qui est essentiellement un système de sécurité.

On nous a récemment informés que le commissaire a soulevé la question d'une augmentation des taux de rémunération des détenus auprès du Secrétaire du Conseil du Trésor. Par ailleurs, le Service mène actuellement un examen approfondi de la question qu'il compte avoir terminé au plus tard en juin 1999.

de la politique du Service sur la rémunération, particulièrement en ce qui a trait au chômage, à l'isolement et à la participation aux programmes, le Bureau a recommandé que le Service établisse une indemnité quotidienne minimale qui soit raisonnable et que tous les détenus, quelle que soit leur situation, reçoivent au moins cette somme minimale.



## SUJETS DE PLAINTES

### 1. UNITÉS SPÉCIALES DE DÉTENTION

Bien que cette question ait été réglée dans le rapport annuel de l'an dernier, il convient de brièvement faire le point.

Au cours des dernières années, le Service a amélioré les dispositions en matière d'équité relatives au processus décisionnel des USD ainsi que l'accessibilité aux programmes au sein de ces unités. En outre, l'administration du Comité national de révision se révèle nettement plus efficace.

Cependant, malgré ces progrès, le Service n'a pas entrepris d'examen des programmes des USD afin de mesurer l'efficacité de sa politique voulant que tous les délinquants dangereux soient regroupés dans le même établissement. Dès la mise en place des USD, le Bureau estimait qu'il s'agissait là d'une mauvaise politique qui contribuerait à étiqueter les détenus qui y seraient placés comme « les pires parmi les pires » et à créer entre ces derniers une solidarité contraire à l'objectif du Service qui consiste à « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ».

À l'heure actuelle, deux facteurs appuient le bien-fondé de notre position de longue date. Mentionnons d'abord que le taux de participation aux programmes est extrêmement faible à l'USD, ce qui permet de douter de l'utilité du séjour dans cette unité. En deuxième lieu, le nombre de délinquants qui sont mis en liberté directement de l'USD nous amène à remettre en question la capacité globale de l'unité d'atteindre l'objectif qui lui a été fixé.

Le Service s'apprête toutefois à entreprendre deux projets : l'examen par un groupe de travail des programmes offerts dans les unités spéciales de détention et une initiative, menée en collaboration avec l'Angleterre et le pays de Galles, visant à élaborer une stratégie de gestion des détenus dangereux, violents et perturbateurs.

### 2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS

Le Bureau maintient, depuis plus de dix ans, sa position quant à cette question : un rajustement général des taux de rémunération des détenus est nécessaire, vu la détérioration de leur situation financière. Une augmentation leur permettrait de faire de plus importantes économies et, à notre avis, contribuerait à diminuer les tensions et les activités illicites dans les établissements. En outre, afin de traiter les nombreuses plaintes portant sur l'application

la tâche déjà lourde du Bureau en ce qui concerne les délinquantes sous responsabilité fédérale, l'analyse en temps opportun et de façon approfondie des rapports d'enquête du Service sur des incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus, et l'examen des vidéocassettes sur les mesures prises par l'Équipe d'intervention d'urgence. Au cours de l'année visée par le présent rapport, il a fallu réorienter des ressources normalement affectées aux enquêtes à l'examen de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, y compris les nombreuses consultations publiques qui formaient un aspect important de cet examen.

Je me suis engagé à veiller à ce que les ressources du Bureau soient à même de raisonnablement répondre à ces besoins supplémentaires. Les consultations publiques menées dans le cadre de l'examen de la *LSCMLC* ont clairement fait ressortir que nos ressources sont directement reliées à notre capacité de nous acquitter de notre mandat. Nous présenterons prochainement une proposition afin que ce manque de ressources ne nuise pas à notre capacité d'examiner minutieusement, rapidement et objectivement les plaintes des délinquants.

Pour régler les problèmes de nature opérationnelle décelés par le vérificateur général, nous avons pris un certain nombre de mesures importantes. Nous avons mis la dernière main à un Guide de politiques et procédures qui décrit plus clairement la façon dont nous menons nos enquêtes et qui relie ces procédés à nos responsabilités législatives. De plus, nous avons entamé un programme de formation du personnel et avons modifié nos procédés de collecte de données afin de nous conformer aux changements de politiques et procédures. Aussi, nous avons mis au point une trousse d'information qui explique le mandat et les méthodes du Bureau. Cette information sera transmise à tous des pénitenciers et bureaux de libération conditionnelle relevant du SCC, ainsi qu'aux installations communautaires s'occupant de délinquants sous responsabilité fédérale.

Bien que des progrès aient été faits dans ces domaines, je sais parfaitement bien que nous devons poursuivre ces initiatives afin de pouvoir nous acquitter des responsabilités que nous confère la loi.

Le Bureau procède à un examen préliminaire de toutes les plaintes qu'il reçoit pour en avoir une idée précise. Ces recherches faites, s'il est établi que la plainte n'est pas de son ressort, il informe le plaignant des recours qui s'offrent à lui et l'aide à s'en prévaloir si nécessaire. Dans les cas qui relèvent de son mandat, il informe le plaignant des politiques et des pratiques du Service qui ont trait à sa plainte. Une entrevue a lieu au cours de laquelle le plaignant est encouragé à recourir à la procédure de règlement des griefs du Service pour obtenir satisfaction. Même si nous encourageons le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si nous déterminons au cours de l'examen préliminaire que le délinquant ne veut pas ou ne peut pas obtenir raisonnablement satisfaction en ayant recours à la procédure de règlement des griefs, ou si la plainte fait déjà l'objet d'un examen au sein du Service, nous exerçons notre discernement et prenons les mesures voulues pour nous assurer qu'on donne satisfaction au plaignant.

En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir.

L'immense majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial.

Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 4 529 plaintes, ses enquêteurs ont consacré près de 300 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et mené plus de 2 000 entrevues de détenus et de 1 000 entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. Ces chiffres, quelque peu inférieurs à ceux des années antérieures, sont directement liés à un manque de ressources chronique qui influe sur notre activité depuis l'entrée en vigueur de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* vers la fin de 1992.

Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous faisons état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera dans la partie intitulée « Tableaux » la ventilation des plaintes, l'état des plaintes, des visites aux établissements et des entrevues.

En ce qui concerne les ressources, le vérificateur général faisait remarquer dans son rapport de décembre 1997, en plus de cerner un certain nombre de problèmes opérationnels, que la demande de services que reçoit le Bureau est incessante. Les ressources qui nous sont allouées n'ont pas été réexaminées depuis 1992. La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* et le rapport de la Commission Arbour ont fortement ajouté à



Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgation » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient d'autres processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.

Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel faisant suite à une enquête ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait »; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».

L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, je crois que cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.

La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutées, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à tous les décideurs intéressés, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.

Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.

Sur le plan opérationnel, la fonction première de l'enquêteur correctionnel consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les politiques et les pratiques du Service à l'origine des plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il a également l'obligation de faire des recommandations en ce sens.

## OPÉRATIONS

À la lumière de l'actuel examen parlementaire de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, je donne, dans la présente section du rapport, un bref aperçu du mandat confié par la loi au Bureau de l'enquêteur correctionnel. J'y joins également en annexe la partie III de la Loi (Annexe A).

Le 1<sup>er</sup> novembre 1992 entrant en vigueur la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (« Loi régissant le système correctionnel, la mise en liberté sous condition et le maintien en incarcération, et portant création du bureau de l'enquêteur correctionnel »). La partie III de cette loi, qui régit le fonctionnement du Bureau de l'enquêteur correctionnel, est très semblable aux dispositions de la plupart des lois provinciales créant un poste d'ombudsman, quoique dans le cas présent, notre mandat se borne à faire enquête sur les activités d'une seule entité administrative et à rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un seul ministre. Comme pour tous les mandats d'ombudsman, la « fonction » de l'enquêteur correctionnel est définie à dessein dans les termes les plus larges :

L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.

Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l'accès à l'information*.

Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni être compromises par ces appels ou recours.





# TABLE DES MATIÈRES

OPÉRATIONS.....	1
SUJETS DE PLAINTES.....	5
1. Unités spéciales de détention.....	5
2. Rémunération des détenus.....	5
3. Procédure de règlement des griefs.....	6
4. Préparation des cas et accès aux programmes.....	8
5. Double occupation des cellules.....	9
6. Transfèrerements.....	10
7. Normes et lignes de conduite en matière de sécurité préventive.....	12
8. Recours à la force, Enquêtes et suivi.....	12
9. Blessures subies par les détenus et enquêtes.....	14
DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE (DRF).....	16
DÉLINQUANTS AUTOCHTONES.....	17
CONCLUSION.....	18
TABLEAUX.....	19
ANNEXE A : PARTIE III DE LA LOI SUR LE SYSTÈME CORRECTIONNEL ET LA MISE EN LIBERTÉ SOUS CONDITION	
ANNEXE B : RÉPONSE AU RAPPORT ANNUEL DE 1998-1999 DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL	



L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme

ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les politiques et les pratiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.

L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.







L'Enquêteur correctionnel

The Correctional Investigator

Canada

Canada

275 rue Slater

275 Slater Street

Suite 402

Suite 402

Ottawa (Ontario)

Ottawa, Ontario

K1P 5H9

K1P 5H9

L'honorable Lawrence MacAulay

Solliciteur général du Canada

Chambre des communes

Rue Wellington

Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système  
correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de  
soumettre le vingt-sixième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel.  
Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes  
sentiments distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 1999  
N° de cat. JA1-1999  
ISBN 0-662-64475-1

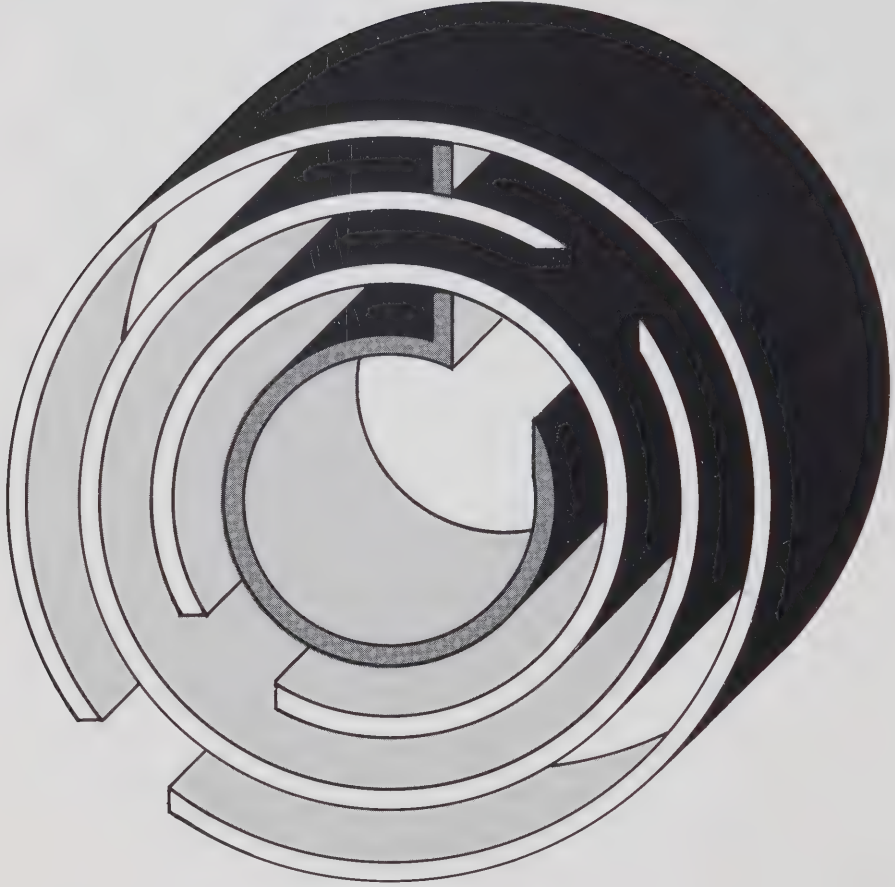
**Rapport annuel  
de  
l'Enquêteur  
correctionnel**

**1998-1999**





# Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1998 - 1999





CA1  
SG20  
- A56



# Annual Report of the Correctional Investigator 1999-2000





# **ANNUAL REPORT OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR**



**1999-2000**

© Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000  
Cat. No. JA1-2000  
ISBN 0-662-65145-6

Internet : [www.oci-bec.gc.ca](http://www.oci-bec.gc.ca)



The Correctional Investigator  
Canada

275 Slater Street  
Suite 402  
Ottawa, Ontario  
K1P 5H9

L'Enquêteur correctionnel  
Canada

275 rue Slater  
Suite 402  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5H9

*June 29, 2000*

*The Honourable Lawrence MacAulay  
Solicitor General of Canada  
House of Commons  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario*

*Dear Mr. Minister,*

*In accordance with the provisions of section 192 of the Corrections and Conditional Release Act, it is my duty and privilege to submit to you the 27<sup>th</sup> Annual Report of the Correctional Investigator.*

*Yours respectfully,*

*R.L. Stewart  
Correctional Investigator*





## TABLE OF CONTENTS

OPERATIONS.....	1
SYSTEMIC ISSUES .....	5
1. SPECIAL HANDLING UNIT .....	6
2. INMATE PAY.....	8
3. INMATE GRIEVANCE PROCEDURE.....	10
4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING.....	13
5. DOUBLE-BUNKING .....	15
6. TRANSFERS .....	17
7. PREVENTIVE SECURITY STANDARDS/GUIDELINES .....	19
8. USE OF FORCE.....	19
9. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS.....	22
a) Institutional Violence .....	22
b) Inmate Injuries .....	24
c) Suicides .....	25
d) Investigations .....	27
10. FEDERALLY-SENTENCED WOMEN.....	29
11. ABORIGINAL OFFENDERS .....	31
CONCLUSION.....	34
CASE SUMMARIES .....	35
USE OF FORCE TO FACILITATE A STRIP SEARCH.....	35
REPORTING AND INVESTIGATION OF INJURIES TO AN INMATE .....	38
EXCEPTIONAL SEARCH.....	41
MEETING THE NEEDS OF DISABLED OFFENDERS.....	44
HOUSING OF MINORS IN PENITENTIARIES .....	47
EXCESSIVE USE OF FORCE .....	50
DELAY AND LACK OF COORDINATION	
IN CSC'S INVESTIGATIVE PROCESS.....	54
ACCESS TO TRADITIONAL ABORIGINAL HEALERS (POLICY INERTIA).....	57
CONCLUSION.....	59
STATISTICS .....	61
APPENDIX A.....	71
APPENDIX B .....	85
APPENDIX C .....	93

---

*The Correctional Investigator is mandated by Part III of the Corrections and Conditional Release Act as an Ombudsman for federal offenders. The primary function of the Office is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.*

*The notion of righting a wrong is central to the Ombudsman concept. This involves measurably more than simply responding to specific legal, policy or technical elements associated with the area of concern under review. It requires the provision of independent, informed and objective opinions on the fairness of the action taken so as to counter balance the relative strength of public institutions against the individual. It, as well, requires responsiveness on the part of public institutions which are and are seen to be fair, open and accountable.*

---

## OPERATIONS

*The Office of the Correctional Investigator is mandated as an Ombudsman for federal offenders. Part III of the Corrections and Conditional Release Act governs the operation of this Office and parallels very closely the provisions of most Provincial Ombudsman legislation, albeit, in our case, within the context of investigating the activities of a single government organization and reporting to the legislature through a single Minister. The "Function" of the Correctional Investigator, as with all Ombudsman mandates, is purposefully broad:*

*[T]o conduct investigations into the problems of offenders related to decisions, recommendations, acts or omissions of the Commissioner (of Corrections) or any person under the control and management of, or performing services for or on behalf of the Commissioner, that affect offenders either individually or as a group.*

*Inquiries can be initiated on the basis of a complaint or at the initiative of the Correctional Investigator, with full discretion resting with the Office in deciding whether to conduct an investigation and how that investigation will be carried out.*

*In the course of an investigation, the Office is afforded significant authority to require the production of information up to and including a formal hearing involving examination under oath. This authority is tempered, and the integrity of our function protected, by the strict obligation that we limit the disclosure of information acquired in the course of our duties to that which is necessary to the progress of the investigation and to the establishing of grounds for our conclusions and recommendations. Our disclosure of information to all parties is further governed by safety and security considerations and the provisions of the Privacy Act and Access to Information Act.*

*The provisions above, which limit our disclosure of information, are complemented by other provisions within Part III of the Act which prevent our being summoned in legal proceedings and which underline that our process exists without affecting, or being affected by, appeals or remedies before the Courts or under any other Act. The purpose of these measures is to prevent us from being compromised by our implication, either as a "discovery" mechanism or as a procedural prerequisite, within our processes -- an eventuality which could potentially undermine the Office's Ombudsman function.*

*The Office's observations and findings, subsequent to an investigation, are not limited to a determination that a decision, recommendation, act or omission was contrary to existing law or established policy. In keeping with the purposefully broad nature of our*



*Ombudsman function, the Correctional Investigator can determine that a decision, recommendation, act or omission was "unreasonable, unjust, oppressive and improperly discriminatory; or based wholly or partly on a mistake of law or fact" or that a discretionary power has been exercised "for an improper purpose, on irrelevant grounds, on the taking into account of irrelevant considerations, or without reasons having been given".*

*The Act, in section 178, requires that where in the opinion of the Correctional Investigator a problem exists, the Commissioner of Corrections shall be informed of that opinion and the reasons therefore. The practice of the Office has been to attempt to resolve problems through consultation at the institutional and regional levels in advance of referring matters to the attention of the Commissioner. While we continue to ensure that appropriate levels of management within the Service are approached with respect to complaints and investigations, this provision clearly indicates that the unresolved "problems" of offenders are to be referred to the Commissioner in a timely fashion.*

*The legislation as well provides that the Correctional Investigator, when informing the Commissioner of the existence of a problem, may make any recommendation relevant to the resolution of the problem that the Correctional Investigator considers appropriate. Although these recommendations are not binding, consistent with the Ombudsman function, the authority of the Office lies in its ability to investigate thoroughly and objectively a wide spectrum of administrative actions and present its findings and recommendations to an equally broad spectrum of decision makers, including Parliament, which can cause reasonable corrective action to be taken if earlier attempts at resolution have failed.*

*A significant step in this resolution process is found in section 180 of the Act, which requires the Correctional Investigator to give notice and report to the Minister if, within a reasonable time, no action is taken by the Commissioner that seems to the Correctional Investigator to be adequate and appropriate. Sections 192 and 193 of the legislation continue this process by requiring the Minister to table in both Houses of Parliament, within a prescribed time period, the Annual Report and any Special Report issued by the Correctional Investigator.*

*Operationally, the primary function of the Correctional Investigator is to investigate and bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaints to ensure that systemic areas of concern are identified and appropriately addressed.*



*All complaints received by the Office are reviewed and initial inquiries are made to the extent necessary to obtain a clear understanding of the issue in question. After this initial review, in those cases where it is determined that the area of complaint is outside our mandate, the complainant is advised of the appropriate avenue of redress and assisted when necessary in accessing that avenue. For those cases that are within our mandate, the complainant is provided with a detailing of the Service's policies and procedures associated with the area of complaint. An interview is arranged and the offender is encouraged initially to address the concerns through the Service's internal grievance process. Although we endorse the use of the internal grievance process, we do not insist on its use as a pre-condition to our involvement. If it is determined during the course of our initial review that the offender will not or cannot reasonably address the area of concern through the internal grievance process or the area of complaint is already under review with the Service, we will exercise our discretion and take whatever steps are required to ensure that the area of complaint is addressed.*

*In addition to responding to individual complaints, the Office meets regularly with inmate committees and other offender organizations and makes announced visits bi-annually at each institution during which the investigator will meet with any inmate, or group of inmates, upon request. We had, over the course of this reporting year, in excess of two hundred meetings with various offender organizations, including inmate committees, lifer groups, black inmate associations, and native brotherhoods and sisterhoods.*

*The vast majority of the concerns raised in complaints by inmates are addressed by this Office at the institutional level through discussion and negotiation. In those cases where a resolution is not reached at the institution, the matter is referred to regional or national headquarters, depending upon the area of concern, with a specific recommendation for further review and corrective action. If at this level the Service, in the opinion of the Correctional Investigator, fails to address the matter in a reasonable and timely fashion, it will be referred to the Minister and eventually may be detailed within an Annual or Special Report.*

*The Office, over the course of the reporting year, received 5282 complaints. The investigative staff spend 364 days in federal penitentiaries and conducted in excess of 2,800 interviews with inmates and half as many interviews with institutional and regional staff. The areas of complaint continue to focus on those long-standing issues which have been detailed in past Annual Reports. A specific breakdown of areas of complaint, dispositions, institutional visits and interviews is provided in the statistics section of the Report.*

*The Sub-Committee of the Standing Committee on Justice and Human Rights finalized its comprehensive review of the provisions and operations of the Corrections and Conditional Release Act during the course of this reporting year. The Committee's Report, A Work In Progress, was tabled on May 29, 2000. The Office was an active participant in this review process, and we look forward to the further discussion that will be generated by the Report's detailed commentary and thoughtful recommendations.*

*I was encouraged by the Report's recommendations on two matters of ongoing concern directly related to this Office's operations, namely our reporting relationship and resource base.*

*The Sub-committee recommends that sections 192 and 193 of the Corrections and Conditional Release Act be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are submitted simultaneously to the Minister and to Parliament.*

*The Sub-committee recommends that section 192 and section 193 of the Corrections and Conditional Release Act be amended so that the annual and special reports of the Correctional Investigator are automatically referred to the standing committee of the House of Commons responsible for considering the activities of the Office of the Correctional Investigator.*

*The Sub-committee recommends that the budget of the Office of the Correctional Investigator be increased in order to expand the number of investigators and cover directly related expenses such as office equipment, communications, and travel required to conduct investigations.*

## SYSTEMIC ISSUES

*I provided in last year's Annual Report an overview of those systemic issues which had been detailed in previous Annual Reports. The Report identified the specific areas of concern associated with each of the issues and presented a series of recommendations designed to assist in addressing the areas of concern.*

*I, as well, included in last year's Report the Response of the Correctional Service of Canada to each of the issues, to ensure that a balanced and accurate record was presented. The Service's comments, while providing clarification on a number of the issues, indicated general agreement with the areas of concern. The Service's Response further identified a number of operational and policy changes to be undertaken in addressing the areas of concern.*

*I received on February 7, 2000, from the Senior Deputy Commissioner, an updated report of the Service's response to the issues raised in my Annual Report. The covering letter indicated that the up-date outlined "the issues of concern as described by your office and presents the actions taken, as of November 1999, by the Correctional Service of Canada in response to each issue". The Service, as well, requested our written comments on its up-date, which we provided on February 29, 2000. Our comments focused on those areas of concern where we felt that further specific information or discussion was required in terms of the Service's previous undertakings. We, as well, stated that our objective was to present in this year's Annual Report a specific detailing of both the actions taken by the Service in addressing the areas of concern and the results of those actions.*

*A meeting with CSC officials chaired by the Senior Deputy Commissioner was held on March 9, 2000 to review the comments provided by this Office. I received on April 17, 2000 the Service's Final Response on the issues raised in my 1998-99 Annual Report.*

*Although progress has been made on a number of issues, I am quite frankly disappointed in the results of the Service's efforts to address these systemic areas of concern. While I believed last year that our agencies had come to an agreement on what needed to be done to begin addressing these issues, the Service's undertakings appear to have been overwhelmed by a bureaucratic process of excessive review, consultations and endless study.*



*I signed, in October of 1999, a Memorandum of Understanding with the Commissioner of Corrections, a copy of which is provided in Appendix A to this Report. One of the objectives of this Memorandum is to ensure that "timely corrective action in relation to valid offender concerns is taken by the Correctional Service of Canada". Evidence to date does not indicate that this objective is being met.*

*I stated in my Annual Report a decade ago that "the Correctional Service of Canada is a direct service agency whose policies and decisions impact directly and immediately on the offender population. There is a need, and an urgent need for the Service to take steps to ensure that its review and decision-making processes, especially at the national level, are capable of responding to and resolving issues in a timely fashion. There is also a need for the Service to ensure that the information upon which it is basing its decisions reflects the reality of its own operations. Although there has been progress in some areas...I suggest that the current bureaucratic and operational realities speak to the need for the Service to be measurably more responsive in addressing those areas of concern raised by or on behalf of offenders".*

*The concerns of the offenders tend to be forgotten at times during the review of these Issues. I believe it is imperative that these concerns be central to the process. The primary function of this Office is to investigate and attempt to bring resolution to individual offender complaints. The Office, as well, has a responsibility to review and make recommendations on the Service's policies and procedures associated with the areas of individual complaint to ensure that systemic areas of concern are identified and addressed in a timely fashion.*

*The positive impact on the offender population of the Service's efforts to address these systemic issues over the past year, I suspect, has been negligible.*

## **1. SPECIAL HANDLING UNIT**

*The Special Handling Unit (S.H.U.) is a separate facility housing those inmates which the Service has identified as dangerous offenders. There are currently 75 inmates at the S.H.U.*

*Decisions on placement in and release from the S.H.U. are made by the Service's National Review Committee. As indicated in previous Reports, the Service has measurably improved both the fairness provisions associated with the decision-making process and the administrative efficiency of the National Review Committee.*

*That having been said, the position of this Office, since the inception of the S.H.U., has been that the policy of placing all dangerous offenders in one facility is ill-designed. This practice labels offenders as the "worst of the worst" and creates a solidarity amongst these offenders that effectively negates the stated objective of the policy, which is "to create an environment in which dangerous inmates are motivated and assisted to behave in a responsible manner so as to facilitate their integration in a maximum security institution".*

*There are three interrelated areas of concern associated with this issue, as detailed in last year's Annual Report:*

- the overall effectiveness of the Service's current policy of placing all dangerous offenders in one facility;*
- the low level of participation in treatment programming designed to address violent behaviour, due in part to the felt solidarity of the population; and*
- the significant number of inmates released directly from the S.H.U. to the street, due in part to the absence of participation in programming.*

*The Service, in responding last year, acknowledged the importance of enhanced reintegration programming. It indicated that "to address this issue a Task Force had been commissioned to review programming at the S.H.U. and to suggest methods of program improvement...the final report of the Task Force is currently in preparation". In addition, the Service indicated that it had established an initiative with the United Kingdom "to develop a strategy for the management of dangerous and persistently violent offenders".*

*The Task Force Report was finalized in November of 1999. The Report noted that participation in programming related to violent and sexual behaviour was extremely low, and recommended that "the Correctional Service should develop a program designed specifically for the Special handling Unit". With respect to direct releases to the community, the Report stated that "the Working Group members were of the unanimous opinion that release from the S.H.U. on Warrant Expiry or Statutory Release should be avoided at all costs".*

*The Office was advised in February of this year that no decision would be taken on how to proceed with the Report until the end of March, 2000. With respect to the reasons why no decision has yet been taken, the Service offers the following:*



*The recommendations in the Report have significant resource and staffing implications that require a series of determinations and consultations.*

*No decision on how to proceed with this Report will be taken until all the consultations have been completed.*

*For example, the Report was discussed at the National Review Committee (N.R.C.) on April 4, 2000. The N.R.C. will submit a letter outlining their position on the recommendations of the Report.*

*The National Review Committee Report for the period April through December, 1999 indicates that program participation numbers have not improved and the number of direct community releases from the S.H.U. have increased.*

*The areas of ongoing concern detailed in last year's Annual Report remain areas of concern. The Service, over the course of this reporting year, has provided virtually no comment or information specific to either program participation or direct community release from the S.H.U. Its international efforts, while producing commitments to work together in addressing the needs of dangerous and persistently violent offenders, do not appear to have resulted in "the development of an operational strategy". Finally, decisions on how to proceed with the Task Force Report await further internal consultation.*

## **2. INMATE PAY**

*There are two areas of inmate concern associated with this issue.*

*First, the inadequate level of inmate pay: wages have been maintained at their 1986 level, despite the fact that costs have increased by nearly 80 per cent. In addition, over the past decade, a number of health care and personal hygiene items which used to be provided by the Service now must be purchased by the inmates.*

*Second, the introduction of the Millennium Telephone System in January, 1998, which has significantly increased the cost of inmate telephone calls, from 25¢ to \$2.00 in some places for local calls.*

*With respect to the matter of pay levels, we were advised last year that the Service would include proposals within the National Capital Accommodation and Operational Plan for further improvements to the Inmate Pay System. "These proposals include*

*increasing all pay levels; introducing annual indexing into the inmate pay system; and increasing offender purchasing power to off-set costs for certain products and services that inmates must currently pay for”.*

*The Office was advised in February, 2000 that the Service “is currently reviewing the issues involved in the level of pay. Treasury Board has been informed that CSC is considering the possibility that in the near future, it will be asking for a mechanism to be put in place to index the level of pay of the inmates”.*

*In response to our question of what exactly Treasury Board had been informed of, we were advised in April of 2000 that:*

*CSC informed TB that the purchasing power of inmates had diminished considerably over the past 10 years because of the fact that wages have been maintained at their 1986 and 1989 levels, the increase in the cost of items purchased by inmates and the number of additional items that inmates must now purchase themselves. CSC indicated to the TB that it wanted to increase the purchasing power of inmates by providing them with the equivalent of a value of \$4 per pay period for personal hygiene and health products. This proposal has been endorsed by TB and CSC has obtained an amount of \$1.5M for this initiative. CSC expects to put this increase into effect early in the new fiscal year.*

*It would appear that the Service’s undertaking last year to put forth a proposal that included “increasing all pay levels and introducing annual indexing into the inmate pay system” in addition to offsetting the cost of health care and personal hygiene items is not being pursued.*

*These less-than-half measures will not reasonably address this area of concern. As such, I return to my decade old recommendation for an immediate across-the-board increase in inmate pay levels. I further restate that the impact of inadequate pay levels is two-fold:*

- First, on institutional operations: inadequate pay levels promote and maintain an illicit underground economy; and*
- Second, on the inmate’s release: inadequate pay levels negate the saving of sufficient funds to support reintegration.*

*With respect to the Millennium Telephone System, we were advised last year that the Service's Executive Committee had reviewed a number of options to reduce the cost of inmate-dialled calls, and that a "formal request for submissions would be issued by January 31, 2000 in order to identify a successful provider for the Service".*

*We were subsequently informed that a contractor would be selected by early April, 2000 and that the submission would address the following:*

- Inmates will have the choice of using either Direct Dial (debit) or collect calling options.*
- Local Direct Dial calls by inmates will be at the same price as calls from payphones in the adjacent community. This means 25 cents in all provinces except Alberta where it is 35 cents.*
- The long distance rate for inmates must be uniform across the country.*
- The long distance director dial rate must reflect the comparative realities in the market place.*

*The Office was, as well, advised that an implementation plan would be developed with the selected provider, which may take three to ten months. No projected date of implementation was provided.*

*Although the Service has taken steps over the past year to address the areas of concern associated with this matter, I feel it would be reasonable at this point for the Service to subsidize the cost of inmate telephone calls, consistent with the terms of the submission, until the implementation of the new telephone system is completed, given that this matter has been under review for two years.*

### **3. INMATE GRIEVANCE PROCEDURE**

*This Office has a vested interest in ensuring that the Service's internal grievance procedure is both fair and expeditious in resolving individual offender complaints and identifying systemic areas of concern. With in excess of twenty thousand federal offenders, we cannot be nor were we ever intended to be the primary reviewer of*



*offender complaints. The grievance process, to be effective, must be and be seen by the offender population to be thorough, objective and timely in responding to their complaints.*

*While there have been significant improvements in the system's operations over the years, significant areas of concern remain:*

- continuing instances of excessive delay in responding at the institutional and regional levels of the process;*
- limited evidence of management analysis of grievance data or senior management direction to address identified problems;*
- the non-acceptance by senior management of the responsibility and accountability for specifically addressing offender concerns as recommended by Madame Justice Arbour; and*
- the effectiveness of the current procedure in addressing the concerns of Female and Aboriginal offenders.*

*In terms of delays in responding last year, the Service indicated that 48 per cent of the grievances at the regional level were late. We are advised that this year 33 per cent of the regional level grievances were late. Although this is an improvement, having one in three grievances responded to outside of the established timeframe, a timeframe which has been extended by fifteen working days, is unreasonable and does little to promote offender confidence in the process.*

*No information was provided by the Service with respect to the percentage of delays at the complaint and first level of the system, and the Service did not comment on whether any improvement had been noted at these levels during the course of this year. We continue to find evidence at the institutional level of excessive delays in responding to inmate complaints.*

*With respect to our concern on the absence of management analysis and direction, the Service advises that it does "not concur with the statement as there are several ways in which the data are being used by different Sectors". In support of its position, the Service referred us to its Corporate Results Report and provided copies of its Quarterly production of grievance data for women offenders and Quarterly production of grievance data for health care issues.*

*There is no doubt that the Service collects data. The question is, what is done with the data? The Service's Corporate Results Report provides limited analysis and management direction on the statistics presented. The Quarterly grievance reports received on female offenders and health care issues provided no analysis of the data.*

*In terms of senior management responsibility and accountability for the operation of the grievance procedure, I referred in last year's Report to the recommendations of Madame Justice Arbour. Justice Arbour concluded that the Service's grievance procedure had failed the offenders miserably, specifically on issues referred to the Commissioner's level. Her final Report put forth a series of recommendations to ensure that the Commissioner and Deputy Commissioner for Women personally responded to grievances brought to their attention or referred the grievances outside of the Service for a binding disposition. The Service rejected all of these recommendations.*

*Given our ongoing concerns with both the operation of the procedure and the offender population's perception of its fairness, I recommended last year that a reconsideration of the Service's position be undertaken. In response, the Service stated, "regarding the recommendations by Justice Arbour, these have been examined and responded to by CSC more than two years ago. Our position has not changed".*

*With respect to the effectiveness of the grievance procedure in addressing the concerns of female offenders, I noted last year that only nine grievances were referred to the national level. Given these small numbers and the Service's rejection of Justice Arbour's recommendations, I recommended that a thorough review be undertaken of how inmate complaints are being managed at penitentiaries which house women, taking into consideration the views of the women in terms of how effectively they believe their concerns are being addressed.*

*This recommendation was also rejected by the Service, which stated, "there is no statistically discernible difference between male and female use of the complaint and grievance process. Given the comparable use of the system by male and female offenders, and the ongoing monitoring by the Deputy Commissioner of Women, there is no basis for further review".*

*I note during the first half of this reporting year that one female offender grievance was referred to the national level, while five hundred and seventy male grievances were referred to the national level during the same time period. To a statistician, this may not be a "discernible difference"; however, to me, 570 to 1 is indicative of a situation that needs to be reviewed. I further note that fifty percent of the complaints filed by female offenders at the institutional level came from female offenders housed in male penitentiaries. I have serious concerns as to whether or not these offender concerns*



*are being reasonably addressed within the Service's policy framework on Federally Sentenced Women.*

*With respect to Aboriginal offenders, a review of the Service's grievance data indicates a measurably lower use of the procedure. In response to our query as to whether or not there had been any analysis of this matter, I was advised by the Service that "the low level of use has been noted. There has been no national level review of the causes".*

*The legislation requires that there "shall be a procedure for fairly and expeditiously resolving offenders' grievances on matters within the jurisdiction of the Commissioner". Given the above-noted concerns, I am not confident that the existing procedure, as currently managed, is meeting this mandate.*

#### **4. CASE PREPARATION AND ACCESS TO PROGRAMMING**

*The areas of offender concern associated with this issue centre on the ability of the Service to provide responsive programming and to prepare inmates' cases in a thorough and timely fashion for conditional release consideration. The Office, during our review of this issue over the years, has acknowledged its complexity and the inter-relationship of the numerous variables that impact on the provision of programming and effective case management. The Office has as well acknowledged and encouraged the various initiatives undertaken by the Service in attempting to address this Issue.*

*I presented in last year's Annual Report a number of observations, drawn from the Service's data, that were reflective of the areas of inmate concern associated with this Issue:*

- full parole waiver and postponement rates are virtually unchanged over the last year;*
- the Aboriginal full parole waiver rate is almost double that of non-Aboriginals;*
- the number of Offenders incarcerated past their full parole eligibility date remains unchanged;*
- the percentage of Aboriginal offenders incarcerated past their full parole eligibility date is measurably higher than non-Aboriginals;*

- the completion of the intake assessment process continues to take longer than provided for by policy; and
- the number of suspension warrants issued, while decreasing slightly, was significantly higher for Aboriginal offenders.

*The Service, in responding last year on these matters, stated that it "shared our desire for timely case preparation and access to programming". It further stated that "Operation Bypass, a project aimed at streamlining the case management process was implemented in February 1999. The major changes brought about by Bypass should ensure the accurate identification of dynamic risk and need factors along with proper matching of programs at the front end of the sentence. This will improve the chances of safe and successful re-integration to the community at an earlier point in the sentence. At this time, it is too early to determine the effectiveness of Bypass. As we measure the immediate and final results of the implementation of Bypass, this information will be shared with the Correctional Investigator".*

*In terms of the disadvantaged situation of Aboriginal offenders, I was advised last year that a "review of the case management practices and programs will be undertaken to determine what changes could be made to improve their timely and safe re-integration".*

*A review of the Service's most recent Corporate Results Report indicates that, with the exception of the intake assessment process, there has been no measurable progress in the areas of observation noted last year.*

*In terms of the effectiveness of Operation Bypass, the Service, in February, 2000, while providing further information on changes currently underway and proposed, provided no information on the results to date or anticipated results from these changes. With respect to the matter of waivers and postponements, I was advised that "changes to OMS to improve the recording of reasons for waivers is expected to occur by April, 2000 which will make analysis of this issue much quicker and easier to accomplish". I was, as well, told that "during the fiscal year 2000-2001, CSC will develop an improved system for monitoring and managing program capacity, so that more offenders can participate in programming at the optimal time and place".*

*With respect to the provision of community services aimed at maintaining safe re-integration for offenders, an audit was commenced in January, 2000 ("At the present, data analysis is being conducted"). In addition, a Working Group completed a draft report in February, 2000 entitled "Consolidated Review of Suspension and Revocation Practices and Process: Framework for Action". To date, we have not been advised as to what action will be taken on the draft Report's recommendations.*

*The Service, in commenting on its commitment last year to conduct a review of case management practices and programming for Aboriginal offenders, advised in April of 2000 that the review is still ongoing. In response to our questions as to the results of the review to date and the specific changes anticipated, we are advised only that they "will include changes to intake assessment to ensure it is more responsive to cultural differences". In addition, the Service indicates, "A research project is being finalized for the development of an Aboriginal offender custody rating scale to ensure more reliable custody assessment and a pre-assessment orientation program is being developed to prepare Aboriginal inmates for the case management intake assessment". With respect to the anticipated effect of these yet-to-be actioned changes, research projects and program development, I was advised in April of 2000 that "these actions are comprehensive and are currently ongoing; effects can not be measured until all changes are in place".*

*The Service's responses on the issue of case preparation and access to programming over the past decade have always been phrased in the future tense, with no clear indication provided as to the impact of previous changes or the expected results of proposed changes. Things have not changed.*

*The Office continues to receive a significant number of inmate complaints related to this issue, and program waiting lists are not getting any shorter. As mentioned earlier, the Service's information does not indicate any measurable progress in these areas, nor have we been provided with a detailed analysis as to why progress has not been achieved or evidence of specific management direction on what needs to be done to ensure that individual cases are presented in a thorough and timely fashion for conditional release consideration.*

## **5. DOUBLE-BUNKING**

*There are two areas of stated agreement with the Service on this Issue. Double-Bunking is "inappropriate as a permanent accommodation measure within the context of good corrections" and "segregation cells shall not be used to accommodate two inmates".*

*The Service's inmate accommodation policy (Commissioner's Directive 550) was promulgated in November of 1998. The Objective of this policy is:*

*To contribute to the protection of society through the provision of reasonable, safe, secure and humane accommodation that supports correctional intervention and the reintegration of offenders as law-abiding citizens.*



*The policy provides, under the Principles section, that:*

*Single occupancy accommodation is the most desirable and correctionally appropriate method of housing offenders.*

*With respect to Cell Utilization, the policy states:*

*Subject to paragraphs 27 and 28, the following cells shall not be used to accommodate two inmates or more...segregation cells.*

*Paragraph 27 provides that:*

*other than in an emergency situation, any exceptions to this policy as it relates to housing more than one inmate in a cell must be included in CSC's Accommodation Plan and approved by the Commissioner.*

*Last year, the Commissioner approved exemptions, pursuant to paragraph 27, for over twenty medium and maximum security institutions. I have not been advised as to the number of exemptions authorized by the Commissioner for the fiscal year 2000-2001.*

*During the course of this reporting year, the percentage of federal inmates double-bunked increased from 21.2 per cent to 23.1 per cent. Although the Service advised that "systemic double-bunking in segregation has been eliminated in three regions", I note that the percentage of segregated inmates double-bunked over the course of this year increased from 12.9 per cent to 15.7 per cent. I note as well that the number of inmates admitted to segregation has measurably increased and that a significant number of inmates in segregation have been double-bunked for well in excess of thirty days.*

*The Service stated last year that "the national responsibility for segregation related issues have recently become the responsibility of the Institutional Reintegration Operations Division at NHQ. This division is currently developing further direction for the Regional Segregation Oversight Managers. This direction will re-enforce the Service's commitment to minimize, and to the extent possible, completely eliminate the practice of double bunking in segregation cells".*

*The housing of two individuals in a secure cell, designed for one individual, for up to twenty-three hours a day, for months on end, is inhumane. This unfortunately continues to be the reality for many inmates. I again recommend that the Service immediately cease this practice of double-bunking inmates in non-general population cells. I further recommend that the exemption provided for in paragraph 27 of the policy be eliminated and that a follow-up review by the Task Force on Segregation be immediately undertaken to examine the reasons for the increase in the use of segregation.*

## **6. TRANSFERS**

*The number one concern of the offenders raised with this Office, again this year, relates to transfers. As I have stated in the past, transfer decisions are potentially the most important decisions taken by the Service during the course of an offender's period of incarceration. Whether it is a decision taken on initial placement, a decision taken involuntarily to transfer an offender to higher security or a decision taken on an offender initiated transfer application, such decisions affect not only the offenders' access to family and programming, but also affect their potential for favourable conditional release consideration.*

*The areas of concern associated with this Issue as detailed in previous Annual Reports centre on:*

- the excessive periods of time offenders were spending in reception centres prior to initial placement;*
- the thoroughness, objectivity and timeliness of the process leading to transfer decisions;*
- the number of offenders housed at a higher security level than called for by their security classification; and*
- the questionable quality of the transfer data used by the Service to monitor the process.*

*The Office's position for years has been that the transfer process has to be centrally managed and supported by an information system capable of producing data relevant to the performance of the process.*

*With respect to the delay on the placement of offenders following reception, I am advised by the Service that significant improvements have been achieved. "For the first 7 months of 1999-2000, over two-third of penitentiary placement transfers were executed within 10 days of the decision. The application and decision on penitentiary placement occurs as soon as possible after completion of the Correctional Plan". I do note, though, that during the third quarter of this year, almost 30 per cent of the nearly seven hundred Correctional Plans were not completed on time.*

*In terms of the efficiency of the process leading to transfer decisions, the Service agreed last year "that offenders have a right to timely transfer decisions". The Service as well last year referred to a "preliminary report indicating that 87% of transfer decisions are made within the prescribed timeframes". The Service promulgated a new policy on transfers in October of 1999. In responding this year on the efficiency of the transfer*



process, the Service again referenced the preliminary report from last year as evidence of reasonable timeliness. Given the introduction of the new policy, I recommend that the Service immediately initiate an evaluation of the effectiveness of the new procedure.

In response to the concern raised by the number of offenders housed at a higher security classification than called for, the Service last year said that about 6 per cent were so housed. We noted in correspondence to the Service, in February, 2000, that the percentage for the first three quarters of this year ranged from 8.8 to 9.5. This represents between 900 to 1000 inmates housed at a security level beyond that required. As of this date, I have received no comment from the Service on this increase.

I was advised last year, in response to the concern regarding the quality of the Service's transfer data, that it was "steadily improving as we continue to do in-depth reviews of sample cases, identifying discrepancies and take action to resolve them." In February of this year, we asked the Service for the results of its in-depth review and a detailing of the specific actions taken to resolve the discrepancies. The Service's response of April, 2000 states,

*For example, the following changes were implemented in OMS on March 31, 2000 to make the process easier to record and monitor:*

- *Transfer warrants cannot be entered unless there is a locked decision on the transfer application, except for emergency transfers,*
- *Penitentiary placements is a type of decision separate from voluntary or involuntary transfer.*

*Furthermore, several new reasons are being added so staff can more accurately identify reasons.*

One of the Service's "Strategic Objectives" states "CSC will ensure that involuntary transfers are kept to a minimum". We noted in our comments of February, 2000 on the Service's up-dated Response to last year's Annual Report that there had been a significant increase in the number of involuntary transfers and that the number of Aboriginal inmates involuntarily transferred between the fourth quarter of 98/99 and the second quarter of 99/00 had tripled. We asked if the Service had undertaken any review or analysis of the increase or initiated any corrective action. As of May 1<sup>st</sup>, 2000 no response has been received.

*I am not at all convinced that the Service is in a position to ensure either that the process leading to inmate transfer decisions is thorough, objective and timely or to reasonably monitor the process' compliance with the administrative fairness provisions detailed in the transfer policy.*

## **7. PREVENTIVE SECURITY STANDARDS/GUIDELINES**

*This Office continues to receive a significant number of complaints from offenders concerning the accuracy of information used by the Service to support its decisions. Preventive Security Information, to which the offender does not have access, often negatively impacts on decisions related to visits, transfers, segregation placement and conditional release.*

*The area of concern centres on the absence of any clear national direction concerning the coordination, verification, communication and correction of this information or who is responsible and accountable for the accuracy of this information. I recommended in 1996 that Preventive Security Standards and Guidelines be developed so as to bring some clarity to this matter. The Service at the time acknowledged that there was no clear national direction regarding the management of preventive security information and undertook to produce guidelines by the Fall of 1997.*

*I was advised by the Service last year that "the area of Preventive Security is a priority for the Service and that Preventive Security Standard Operating Practices (SOP) are in draft form and we are now proceeding with our consultation process".*

*On March 8, 2000, representatives from this Office met with the Service's Security Division to review draft policy. I am now advised that "it is anticipated that these SOP's will be presented for approval to the Service's Executive Committee by the Fall of 2000". It has now been four years since the Service's initial commitment to produce guidelines and standards in this area.*

## **8. USE OF FORCE**

*I stated last year, in summarising the Office's position on this issue, that "Use of Force against an inmate is a significant action. It is an action that should only be taken as a last resort and an action that should be thoroughly and objectively reviewed to ensure full compliance with law and policy. There should as well be an ongoing review and analysis of these incidents, independent of the institution, to further ensure compliance*

*and to provide reasonable and timely decisions so as to keep these incidents to a minimum".*

*CSC's use of force statistics, for the first half of this year, recorded five hundred and fifty one use of force incidents. These incidents resulted, according to the Service, in one hundred and twenty five inmate injuries. The Service's analysis of this Report states that "the present method of entering the Use of Force statistics is not without its problems and requires significant amendments".*

*The Service, in responding last year to the concerns that we raised once again on the reliability of its database, committed itself to providing a means for information contained in the Use of Force Report to be entered into the Offender Management System (OMS). "This is a significant task consisting of the collection, recording, reviewing, analysis and sharing of information on a national basis. To that effect, we have expanded our planned changes to the existing incident report screen to include the capacity to produce additional information related to Use of Force". These changes were planned for February, 2000.*

*I have recently been advised that these changes to OMS are now planned for the Summer of 2000.*

*The Service, as well, indicated last year that it had developed a draft procedure dealing with the provision and review of videotapes on use of force incidents "to clarify specific responsibilities and accountabilities within the Service for ensuring that these incidents are thoroughly and objectively reviewed". This procedure and the proposed revisions to the Use of Force Report have yet to be finalised.*

*The Service, in response to our observation last year that use of force incidents very seldom result in the convening of an investigation, advised that "Performance Assurance drafted guidelines on when an investigation is to be convened as a result of use of force incidents". A draft of these guidelines is currently in the consultation process.*

*The Service's 1997 Interim Policy on Videotapes, in response to Madam Justice Arbour's recommendation, requires that all videotapes of use of force incidents and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's National Headquarters within fifteen days of the incident. During the course of a year, we review in excess of three hundred incidents involving the use of force.*



*This Office's review of these incidents has noted a disturbingly high rate of non-compliance with the Service's policy related to the use of force. Our findings have been shared with the Service and, in large part, are not inconsistent with the results of its own review. A recent CSC internal memorandum, in commenting on a specific incident, noted:*

*The staff in the Security Division who review incidents involving use of force have indicated repeatedly the areas of non-compliance. While there have been some improvements in dealing with incidents of use of force, it seems this incident underscores the fact that there are serious problems with respecting basic rights of inmates.*

*While it is encouraging that the Service acknowledges that there are serious problems, it is obvious that its current review process is neither ensuring compliance with policy nor reducing the number of incidents resulting in the uses of force. The process is not working, in part, because senior line managers do not see themselves as either responsible or accountable for ensuring compliance with law and policy. When the review process leaves the institution, the identified areas of non-compliance become discussion points between regional and national functional staff, rather than action points resulting in specific direction from senior line authority at the regional and national level.*

*I recommend that the Service take immediate action to:*

- *finalize and implement the policy and procedural changes currently pending;*
- *establish a review process that is thorough, objective and timely, with the authority to address areas of concern related to management responsibility and accountability; and*
- *put in place an information system regionally and nationally on use of force incidents that allows for a thorough review and analysis to ensure that such incidents are kept to a minimum.*

*I further recommend that the Service immediately initiate a national investigation to determine its current level of compliance with law and policy related to use of force. Discussions with this Office should be part of this investigation.*

## **9. INMATE INJURIES AND INVESTIGATIONS**

*There are four interrelated areas of concern associated with this issue: institutional violence, inmate injuries, suicides and investigations.*

### **a) Institutional Violence**

*The Service agreed last year that violence in federal penitentiaries was a serious concern and that the Security Task Force would address this issue in its December, 1999 report.*

*This Office was provided, in April of 2000, with a copy of Framework for Decisions by the Executive Committee--Report of the Task Force on Security and Executive Committee Decisions Concerning the Recommendations on the Task Force on Security. The Task Force made in excess of seventy recommendations. The Service, in referring this document to our Office, did not identify which recommendations, or for that matter, which decisions taken on the recommendations, were seen as addressing the issue of institutional violence. I do note that those recommendations that appear to be related to institutional violence call for further research to be undertaken.*

*The Service, as well, stated last year that*

*[a]s a result of discussions with the Office of the Correctional Investigator, we have proposed to expand our reporting of institutional violence to include a wider range of indicators. This should result in a more representative picture of violence within our institutions. In addition to broadening the indicators for institutional violence, the Service will ensure that the data are analysed and that appropriate actions are taken. To this end, a multi-sectorial group of individuals who have involvement in the area of violence has been formed to analyse each report that is produced.*

*A meeting of the multi-sectorial group was held in June of 1999. This Office was advised in July of 1999 that a wider range of violence indicators would now be recorded, with the first report being produced by early September and the analysis completed by late September. The Service, in response to our request for a copy of the violence report, stated in November of 1999:*



*This report will be reviewed by a committee...to determine the best way to analyse and distribute the information. We will forward a copy of the report to your office once this committee has reviewed it to determine whether or not it meets the needs of all concerned. I expect you will receive the report no later than December 17, 1999.*

The Office was advised in January of 2000 that the "report continues to be difficult to produce due to the vast amount of complex and diverse information". We attended a meeting with the Service at the end of March, 2000 to review this matter further. The Service, in correspondence dated April 17, 2000, provided the following:

*This will confirm that on March 28, 2000, you met with a number of staff from the Correctional Service of Canada (CSC) and were given a demonstration of our recently developed automated system for the statistical reporting of institutional violence. Concerns were raised regarding the quality of the information and the ability of the system to actually assist staff in predicting institutional violence. You noted the importance of monitoring a wide spectrum of information such as inmate injuries, voluntary segregation and involuntary transfers as these could be indicative of institutional pressures and problems.*

*As further action to address this matter, CSC has committed to improving the automated system by revisiting issues of accuracy of data and types of information recorded. In addition, the Research Branch, with the assistance of knowledgeable staff, will develop an instrument whereby the stability and vulnerability of operational units can be assessed systematically. This system will include information currently collected in standard reporting systems, multivariate statistics, and a review of methods used in other countries.*

The Service's commitments to expand its reporting of institutional violence to include a wider range of indicators and to ensure that the data is analysed have not been actioned.

A review of the information that the Service does collect indicates an increase this year in inmate murders, hostage takings, major assaults on inmates, major inmate fights and major disturbances.

## **b) Inmate Injuries**

*There is currently no national policy on the recording and reporting of inmate injuries.*

*The Commissioner of Corrections in 1994, partly in response to a recommendation from this Office, issued an Interim Instruction--Recording and Reporting of Offender Injuries. The stated Objective of this policy was:*

- to establish a consistent framework for reporting and recording injuries to offenders;*
- to provide for the systematic review of the circumstances of injuries in order to ensure that these causes are subject to appropriate review and to investigate, where required by law; and*
- to contribute to the maintenance of healthful and safe living and working conditions through corrective actions taken to prevent the incidents and recurrence of accidents and wilful acts involving injuries.*

*A draft Commissioner's Directive with the same stated Objective was circulated by the Service for consultation in 1996, but was never promulgated.*

*I recommended again in last year's Annual Report that the Service develop and implement a national policy on the recording, reporting and review of inmate injuries. The Commissioner's response, detailed in last year's Report, stated:*

*The service acknowledges that the absence of adequate direction for the recording and reporting of inmate injuries has been a longstanding issue and there is a need for policy direction in this area.*

*In order to ensure that a coordinated approach to recording and reporting inmate injuries is in place, a commitment was made to the CI in late March 1999 to implement policy specific to this issue. Policy development will ensure that all injuries are reported and recorded and that those injuries categorized as serious bodily injuries are investigated as per s. 19 of the CCRA.*

*The Office received, in December of 1999, a copy of the Service's draft policy inviting our comments. A review of the draft indicated that the focus of the policy had been narrowed to the development of "a protocol to identify when an inmate had sustained Serious Bodily Injury and how to record this information in the Security Incident Report". We noted this concern in correspondence to the Service in January of 2000 and referred it to the broader policy objectives detailed in its Interim Instruction of 1994 and draft*

*Commissioner's Directive of 1996. As of this date, the Office has not received further comment from the Service on the status of its policy development in this area.*

### **c) Suicides**

*I voiced my concern in last year's Annual Report regarding the increase in inmate suicides from nine in 1997-98 to sixteen in 1998-99. The number of inmate suicides this fiscal year is recorded by the Service as eleven. In addition, one inmate is identified as having died of a drug overdose and, in four cases, the cause of death is identified as "unknown".*

*The Commissioner, in responding to last year's Report, stated that "the Service shared the Correctional Investigator's concerns for the lives lost through suicides".*

*One of our longstanding areas of concern centred on the absence of a timely responsive review, at the national level, of individual suicide investigations. The Service has recently established an NHQ Suicide Review Committee to examine the findings and recommendations from individual suicide investigations and to bring summary recommendations to the attention of the Service's Executive Committee. The Committee will, as well, be mandated to ensure national consistency in the implementation of recommendations. The Service anticipates that "the change in procedure will expedite a more timely review of suicide investigations and will provide a mechanism for the dissemination of information and direction, as well as possible corrective action to the field". I was advised in April of 2000 that the Committee is operational and is currently meeting twice a month to review the 1998-99 suicide reports and action plans.*

*The Service, in responding last year to my Annual Report on the Issue of Suicide, provided the following:*

- *Commissioner's Directive 843, Prevention of Suicide and Self-Inflicted Injuries, is being revised, based in large part on the recommendations of a recent independent external review of our policies and practices with respect to suicide prevention.*



We are now advised that the policy is expected to be promulgated by the end of 2000. The referenced "recent independent external review" was completed in January of 1998.

- *A standard Operating Practice will also provide even greater specificity to our institutional and community personnel with respect to issues of intervention and prevention.*

This policy and procedural direction will, as well, not be finalized until the end of 2000.

- *The Service's Executive Committee has committed to implement one of the strongest recommendations of the independent Report: National implementation of a peer support program.*

The national guidelines to assist with the implementation of this 1998 recommendation will be finalized in the spring of 2000.

- *In 1999/2000 CSC will also review the safety of inmate housing as well as determine the training requirements of its front line staff.*

We are now advised that this review will be incorporated into "the proposed Audit and Evaluation work plan for 2000/01".

- *Health Services will consult with the Security Division regarding the appropriateness of stripping, special gowns, isolation and camera observation.*

We are now advised that these consultations will take place during the summer of 2000. No indication is given on when decisions might be taken to address these matters.

- *An in-depth investigation of the factors predictive of suicidal behaviour and self-injury by federally sentenced women will be undertaken in the new fiscal year.*

We were recently advised that this study is in the development stages and no firm deadline has been set.

*The reality of the Service's uncoordinated and ineffective approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was tragically evident recently at the Federally-Sentenced Women's Unit at Saskatchewan Penitentiary. The delay in implementing national policy, procedures and training programs in the area of suicide prevention is inexcusable.*

#### **d) Investigations**

*The Service's investigative process is excessively delayed. The finalization of Board of Investigation Reports, at the national level, can take up to a year. The development of "approved" action plans and follow-up on the Report's recommendation can take an additional six months. These time lines are totally unacceptable for a process with the stated Objective of*

*[e]nsuring that investigations into incidents are carried out with integrity in a timely and fair way and that they are independently credible, reliable and thorough [for the purpose of] establishing the facts relating to a specific incident, including the cause and outcome, to present relevant and timely information, that will help prevent similar incidents in the future and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability.*

*With respect to areas of concern raised with timeliness in last year's Annual Report, the Service indicated that it had reviewed its investigative process and made a number of changes which "have assisted in expediting the finalizations of investigations". I have seen no improvement over the course of the last year.*

*The Service, as well, stated last year that the "Director General, Incident Investigations is currently conducting a comparative review of other investigative agencies' milestones as part of CSC's analysis of the timeliness of national investigations. This will be shared with the C.I." In response to our request as to the status of this review, we were advised by the Service in April of 2000 that "it had been tabled with the Assistant Commissioner, Performance Assurance and it will be forwarded to the Commissioner by early April 2000".*

*Discussions are currently ongoing with the Service in an attempt to identify a process which will provide this Office with a detailing of findings and recommendations of Boards of Investigation in advance of the finalization of the Report. The process would, as well, hopefully provide a clear indication as to the Service's intended follow-up actions on the Report's findings and recommendations.*



Section 19 of the Corrections and Conditional Release Act requires that the Service forward to this Office a copy of its investigations into incidents of inmate death or serious bodily injury. In addition to not receiving those investigations in a timely fashion, I have raised concerns about the Service's level of compliance with this section of the legislation. I stated in last year's Annual Report that a recent list of section 19 Investigations provided by the Service did not include a number of incidents which had resulted in the death or serious injury of an inmate. The Service, in responding last year, stated that it was "undertaking an analysis in the area of the discrepancy between section 19 investigations received by the C.I. and those received at NHQ. Results of this analysis will be shared with the C.I." The results of this analysis have not been shared with this Office.

The Service, in response to our concerns on what was being classified as a "serious bodily injury" and who was doing the classifying, has developed a protocol "to identify when an inmate has sustained serious bodily injury and how to record this information in the security incident report". The protocol, which was developed jointly by the Service's Security and Health Services Divisions, requires that "when a major injury due to a security incident or an accident occurs, the Correctional Supervisor will contact Health Services and obtain a determination from a Health Care Specialist as to whether or not a serious bodily injury has occurred. Serious Bodily Injury - refers to any injury which endangers life or which results in permanent physical impairment, significant disfigurement or protracted loss of normal functioning. It includes, but is not limited to, major bone fractures, severing of limbs or extremities and wounds involving damage to internal organs". We have been advised that the protocol was issued to the field on February 8, 2000 and that the process will be monitored by the Service, on an ongoing basis, to determine how well it is working.

I stated in last year's Report that the current definition of serious bodily injury, as applied by the Service, was inconsistent with both the intent of the legislation and any reasonable person's concept of what constitutes a serious bodily injury. Although I am hopeful that the protocol will bring a more consistent and reasoned approach to the classifying of inmate injuries, we will be meeting with the Service over the next few months to review the impact of this new procedure.

I concluded last year's Report on the Issue of Inmate Injuries and Investigations by stating that there needed to be a clear focus on these matters, which have been on the table for a number of years, with specific and immediate action taken. The Service must commit itself to a review and investigative process that is responsive to incidents of use of force, inmate injuries, institutional violence, death and suicides so as to ensure that they are kept to a minimum. I suggest a re-focusing is in order.

## **10. FEDERALLY-SENTENCED WOMEN**

*The placement of maximum-security women and women with serious mental health problems in male penitentiaries is inappropriate.*

*I indicated last year that such placement was discriminatory and that regardless of the accommodations made, it was, in fact, a form of segregation. These women are not only removed from association with the general population of the institution they are housed in; they are, as well, segregated from the broader general population of female offenders housed at the women's regional facilities. This segregation based on security classification and mental health status places these women, in terms of their conditions of confinement, at a considerable disadvantage to that of male offenders.*

*The Service, in responding on this matter last year, stated that "the conditions of confinement for maximum security women do not meet the legal requirements of segregation i.e., only out of cell for showers and one hour exercise daily". I am not in agreement with the Service's position as to what constitutes segregation, but the issue here is not "legal requirements"; it's the conditions under which these individuals have to live. These units in male penitentiaries unreasonably isolate women and are discriminatory and inappropriately resourced to address the identified needs of those housed there. Further, some of these units, at times, have been occupied by a single female offender. Is this not segregation?*

*I stated last year that the "temporary placement" of female offenders in male penitentiaries, which began in August of 1996, had gone on for far too long. I recommended that immediate action be taken to address this totally unacceptable situation. I was advised, last year, that the Service was developing an Intensive Intervention Strategy which would allow the Service to move forward on its commitment to implement a long-term strategy that will see the closure of the co-located units (Women's Units in male penitentiaries).*

*The Intensive Intervention Strategy was announced in September of 1999. The strategy calls for the modification and expansion of the existing enhanced units of the regional facilities to accommodate women offenders classified as maximum security. As well, Structured Living Environment houses would be constructed at each of the regional facilities to accommodate women who have mental health needs that require more intensive support. This would permit the units in men's institutions to be closed. The projected completion date is given as September, 2001.*



While this may be seen as a long-term solution to the housing of female offenders in male penitentiaries, it does not address the existing situation. The Service, in responding to our concern that it would be at least another year and a half before the female offenders are moved out of the male institutions, offered the following in March of 2000:

*With respect to the co-located units, I can only re-iterate that CSC was determined to develop a solution to maximum security and special needs women that is a response to their needs and security requirements. Research and consultation were initiated immediately. However, the intensive analysis and developmental process took time and, as you are aware, the decision was not announced until September 3, 1999. As the facilities to implement the Intensive Intervention Strategy at regional facilities must be constructed and additional staff hire and trained, it is inevitable that further time will be required before the new units are operational. However, as you know, this issue remains a high priority for the Correctional Service of Canada and every effort is being made to ensure that construction and operational, for example, selection and training of staff, implementation proceed without delay. I would also note that, in addition to the co-located units, CSC established two intensive mental health treatment programs and implemented staff training in DBT. I can assure you that we will continue to support the women offenders and the staff at the co-located units and implement additional or different programs as required, until transition to the regional facilities is completed.*

The number of female offenders housed in male penitentiaries has increased. I have noted only limited implementation of additional or different programming to meet the needs of these women. The situation, especially at Saskatchewan Penitentiary, remains totally unacceptable.

I further note that:

- the Service's 1997 Mental Health Strategy for Women has not been fully implemented;
- the verification of the Service's security classification tools for women and aboriginal offenders has not been finalized;
- the Service's review of factors predictive of suicidal behavior and self-injury has not been initiated;
- the number of incarcerated female offenders has increased;
- a number of the regional facilities are currently at or beyond rated capacity;

- *there is only one minimum-security facility for women with a rated capacity of ten, yet nearly half of the two hundred plus inmates housed at the regional facilities are classified as minimum-security;*
- *only 56 per cent of the Federal female incarcerated population is identified as Caucasian;*
- *Aboriginal women represent 23 per cent of the incarcerated population but only 11 per cent of the community supervision population;*
- *Aboriginal offenders make up nearly 50 per cent of the federal female incarcerated population in the Prairie region; and*
- *there are nearly as many Aboriginal women incarcerated in male penitentiaries as there are at the Service's Aboriginal Healing Lodge for women.*

*These are matters which require immediate attention. This Office will be meeting with the Deputy Commissioner for Women to initiate a review of these issues inclusive of our information on areas of inmate concerns and the findings and recommendations of the most recent report from the Service's Cross Gender Monitor. I will, following that review, provide to both the Commissioner and the Minister a detailing of our position on Federally-Sentenced Women's Issues.*

## **11. ABORIGINAL OFFENDERS**

*Last year's Annual Report focused on two areas of concern which had been consistently identified by Aboriginal inmates as systemic problems:*

- *the discrepancy in the availability, the level of co-ordination and the acceptance of Aboriginal programming within the Service; and*
- *the failure of the Service to provide timely and culturally-sensitive case management in support of effective re-integration of Aboriginal offenders.*

*Aboriginals, as we all know, are grossly over represented in our federal penitentiaries. While they are in the care and custody of Correctional Service of Canada, they are less likely to be granted unescorted temporary absences, work releases or parole, and are more likely to be placed in segregation, involuntarily transferred, referred for detention or have their conditional release revoked than non-aboriginal offenders. As clearly stated by an inmate, "The reality is, if it's bad and you're an Indian, it will happen".*

*This reality remains unchanged, unacceptable and discriminatory. The existing policies and procedures of the Service have not measurably altered this reality and, in fact, appear to work against the stated objective of decreasing the level of Aboriginal incarceration.*

*I made two recommendations last year:*

*First, the Correctional Service must ensure that a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal Communities, is a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels.*

*Second, given the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders in terms of timely conditional release, it is imperative that the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.*

*The Service's initial response, as recorded in last year's Report, was, "CSC agrees with the C.I. that over-representation by Aboriginal offenders is a high priority for continued action, and will review his recommendations carefully."*

*I was advised in February, 2000 that the Service had rejected my recommendations. In support of its decision, the following was provided:*

*The Director General, Aboriginal Issues, carries the major responsibility for Aboriginal offender issues at National Headquarters. She is not a member of the Executive Committee, nevertheless, she acts as the senior advisor to the Service on Aboriginal issues. There are no plans to change her status.*

*The Prairie Region has a Regional Administrator, Aboriginal Programming, who can attend the Regional Senior Management Committees at his discretion.*

*In all other regions, the Regional Program Co-ordinators are not members of the Regional Senior Management Committees. There are no immediate plans to change their status. The Service expects to meet Aboriginal programming objectives with the current structure.*



*The Correctional Service of Canada does not perceive a need for the independent review proposed by the Correctional Investigator, however, initiatives are underway to address the disproportion number of Aboriginal offenders on conditional release.*

*The Office responded to the Service's position on these matters on February 29, 2000, stating that we did not find the rationale provided in rejecting our recommendations convincing. We re-emphasized the fact that although the Service had measurably increased Aboriginal programming over the years and had appointed a Director General of Aboriginal Affairs, the clearly-identified problems of a decade ago remain. The data presented in the Service's Corporate Results Report, almost without exception, show no improvement and, in some areas, a worsening of the situation. It was as a result of the long-standing, systemic nature of the problem that we had recommended last year that an independent review of the Service's policies and procedures be undertaken, and that the senior management positions be established, specifically responsible and accountable for the management of aboriginal programming, at all levels within the Service. We concluded that, in our opinion, the recommendations had not been reasonably addressed and, as such, would be re-submitted.*

*The Service's Final Response, received in April, 2000, passed no further comment on this matter. Given the gravity of this issue and the continuing disadvantaged position of Aboriginal offenders under the care and custody of Correctional Service of Canada, I recommend that:*

- a Senior Manager, specifically responsible and accountable for Aboriginal Programming and liaison with Aboriginal Communities, be appointed as a permanent voting member of existing senior management committees at the institutional, regional and national levels; and*
- the Service's existing policies and procedures be immediately reviewed to ensure that discriminatory barriers to reintegration are identified and addressed. This review should be independent of the Correctional Service of Canada and should be undertaken with the full support and involvement of Aboriginal organizations.*

## CONCLUSION

*In summary on these systemic issues, I wish to re-emphasize that these identified areas of concern impact directly on the inmate population of our federal penitentiaries.*

*I do not raise these issues year after year for the purpose of scoring points or to promote make work projects for Corrections. I raise these issues because inmates, their families and those who work with offenders consistently identify these as significant areas of concern. I follow up on these issues because this Office's investigations, and to a large extent the Service's own reviews of these issues, support the need for corrective action in these areas.*

*The Service's failure to address these areas of concern reasonably undermines the stated purpose of federal corrections as defined by the Corrections and Conditional Release Act, which is:*

*to contribute to a just, peaceful and safe society by*

- (a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and*
- (b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.*

*The Service, in leaving these issues either unaddressed or in a perpetual state of review, is not fulfilling its mandate.*

## CASE SUMMARIES

*Our Office's principal function is to address the problems of individual offenders in a fair, effective and timely fashion. Most of our investigations are initiated in response to individual concerns.*

*Accordingly, I have decided to provide summaries of our actions in response to some of these individual concerns. This, I hope, will provide greater insight into our everyday interactions with the Correctional Service.*

*Each case involves a problem that we have brought to the attention of CSC National Headquarters in the hope of achieving timely resolution in accordance with the our Memorandum of Understanding with the Service.*

### **USE OF FORCE TO FACILITATE A STRIP SEARCH**

#### **The incident**

*In an effort to find drug-related contraband, a Warden ordered a general strip search of all inmates on a range. Two inmates refused to submit to the rectal inspection that forms part of a strip-search under s. 45 of the CCRA. They otherwise complied with all aspects of the search.*

*The Institution decided to admit them to segregation two days later on the grounds that their refusal represented a danger to safety or security. Incident to the admission, a routine strip search was conducted pursuant to s. 48, para. (b) of the CCRA, which permits strip searches when inmates are moved into, or out of, segregation. During this search, they again refused to submit only to the rectal inspection. Officers who had been summoned in case this occurred used force to carry out the inspection.*

#### **The course of our investigation**

*Our Office reviewed the videotape of the incident. It disclosed that as soon as the inmates refused to comply, the Institutional Emergency Response Team immediately wrestled the inmates into a position in which the inspection could be effected. Other than the initial order to submit to a search, there was no dialogue or warning beforehand.*



*In December, 1998, we wrote to the Service expressing our serious concern about this pre-planned and automatic use of force. Following receipt of further documentation from the Service, we concluded in May, 1999 that "the authorized use of force to facilitate a visual inspection of the rectum in these cases was excessive, contrary to policy and unreasonable". My Executive Director recommended that:*

- ◆ an apology be offered to the inmates; and*
- ◆ the Service immediately review its policies and procedures related to the use of force and strip-searching and issue clear direction to the field with respect to:*
  - the considerations to be given prior to authorising the use of force to facilitate a strip search, inclusive of options;*
  - the utility of a visual inspection of the rectum in finding contraband;*
  - the requirement for specific written authorisation, with reasons, from the Warden; and*
  - the provision of these reasons to the inmate prior to using force, and the role of medical staff in both the authorisation process and the use of force itself.*

*The Service replied that there was no requirement for specific risk assessment or authorization at the time of the use of force as the searches were "routine" (requiring no "individualized suspicion" of contraband) under s. 48 of the CCRA. Previously, the Service had stated that a risk assessment had been conducted, in effect, when the Warden had authorized the initial, general strip search of the range, two days before.*

*This response did not address our recommendations. Accordingly, in July, 1999, the Executive Director requested a meeting to review our concerns further. At the meeting, in September, 1999, we clarified our position regarding the lack of authorization and justification for the forceful searches, adding that the Service should have followed the exceptional procedures set out in ss. 50 and 51 of the CCRA if it had reasonable grounds to believe the inmates were carrying contraband in a body cavity. Under these provisions, a Warden may authorize confinement to a "dry cell" or seek the inmate's permission to use an X-ray where there is a belief that an inmates has ingested contraband or inserted it in a body cavity. If the Service did not have reasonable grounds then the use of force was unreasonable. We again referred back to our specific recommendations.*

*The Service responded in December, 1999, stating in part that "without admitting that the force used was unreasonable or excessive, the Service does recognize that the matter should have been handled differently". The Service referred to a letter written to each inmate stating that there should have been "better communication" at the time of the incident. Nevertheless, the Service indicated that the special procedures of ss. 50 and 51 were not necessary, as there was no reasonable belief that the inmates were*

*concealing contraband in their bodies. Finally, the Service indicated that "a review of the videotape by National Headquarters staff, including legal counsel" concluded that the use of force was lawful in the circumstances.*

*In response, in December, 1999, the Executive Director reiterated his previous recommendations, which I adopted in my January 21 letter to the Commissioner under s. 177 of the CCRA.*

*Prior to the Commissioner's response, the Director General of Offender Affairs replied to our Executive Director's letter. He underlined, in part, that rectal examination was a "statutorily mandated" aspect of strip searches which should never be a part of the routine strip searches that occur on an inmate's admission to neglected segregation.*

*The Commissioner responded to my letter on March 20, 2000. The gist of the Service's position is that:*

- ◆ strip searches are defined as including the requirement to submit to rectal inspection;*
- ◆ strip searches on entering segregation are routine under the CCRA, and require no specific authorization;*
- ◆ even if it were determined that the Service should make a risk evaluation prior to using force, this had already occurred at the time the Warden had ordered a strip search of all inmates on the range;*
- ◆ given the above, to require the Service to consider or use other, less forceful, measures to search for contraband in the circumstances would be much more than the law requires in any jurisdiction;*
- ◆ the use of "dry cell" or voluntary X-rays are mandated as alternatives only where it is believed that an inmate has taken contraband into his body, as opposed to simply concealing contraband between his buttocks.*

*The Service agreed that the inmates should have been entitled to a warning that force would be used if they did not comply with the order to submit to a complete strip search. Indeed, the Service has revised its policy to underline this principle and has provided training for staff based upon the revision. Nevertheless, it maintains its position that the use of sufficient force is legal and appropriate in the circumstances of this case.*

*Despite the Service's response, our position remains as stated in my January 21, 2000 letter. I wrote back to the Commissioner and emphasized the following points:*



- *the Service acknowledges "that there were no reasonable grounds to believe that either inmate had ingested contraband or was carrying contraband in a body cavity";*
- *the inmates complied with all aspects of the strip search except for the visual inspection of the rectum;*
- *the decision to use force was taken two days after the inmates' initial refusal to comply with this aspect of the search;*
- *despite the Service's assertion that a "strip search on admission to the segregation area should never, as a matter of fundamental safety and security practice, policy and law, neglect to include a visual inspection of the rectal area", evidence clearly indicates that discretion has been and continues to be exercised in the application of the requirement; and*
- *the decision to use force was taken to enforce compliance with a direct order not to address safety or security concerns.*

*In short, there were no reasonable grounds to believe that either inmate was concealing contraband in his rectal area, and the decision to deploy the IERT to facilitate the visual inspection of the rectum was unreasonable and the force used excessive.*

*I have suggested that we refer the matter to non-binding dispute resolution, as permitted by the Memorandum of Understanding between CSC and our Office.*

## **REPORTING AND INVESTIGATION OF INJURIES TO AN INMATE**

### **The incident and our investigation**

*An offender was admitted to a maximum-security institution after a suspension from conditional release. He was placed in the general population after staff conducted a check for incompatible inmates using the computerised Offender Management System (OMS). This check revealed that none of his known incompatibles were at the institution.*

*Within 90 minutes the inmate was assaulted and stabbed several times in his cell by a number of inmates, and soon after was assaulted again.*

He was stabilized by institutional Health Services staff and sent by ambulance to the local hospital. Here he received treatment for a collapsed lung, a suspected fractured nose, and numerous stab wounds to his arm and back.

On **June 29, 1998**, four days after the event, our Office received a Security Incident Report which indicated that “[the inmate’s] injuries are serious (approximately 30 wounds) but not life threatening”.

Almost three months after the event, the Warden convened a local investigation into the circumstances surrounding the incident.

The investigation was completed **November 2, 1998** and was forwarded to this Office and to CSC National Headquarters on **December 10, 1998** by the applicable Regional Headquarters pursuant to s. 19 of the CCRA. This provision requires the Service to investigate all instances of offender death or “serious bodily harm” and to forward the reports on such investigations to our Office.

In essence, the Report, as approved by RHQ, indicated that:

- ◆ there were no pre-indicators for the incident;
- ◆ all staff involved complied completely with law and policy; and
- ◆ reports were timely and thorough.

We wrote to the Assistant Commissioner, Performance Assurance in **May of 1999** requesting the results of his review of the investigation. His response was received on August 17, 1999. It stated,

*Our review of the above noted report consisted of three elements: the quality control, the issues of non-compliance and what may be learned from a national perspective. As a result of our review we are satisfied with the report.*

We wrote to the Assistant Commissioner on **August 30, 1999**, outlining numerous concerns and concluding that the investigation had not been thorough, objective or timely. In particular, we contended that:

- ◆ the person who investigated at the institution was the same person who had drafted the Incident Report, which indicated that there would be no problem with the inmate’s placement in general population;
- ◆ the Investigative Report added no new information to the Incident Report;
- ◆ totally unreasonable delays occurred between the incident and the completion of review of the investigation;
- ◆ there was no list of persons interviewed or documentation reviewed;

- ◆ *there was no detailing of injuries beyond what was recorded on the day of the incident;*
- ◆ *there was no indication of who had concluded that the injuries did not seem to be life threatening (and, in particular, whether this person was a health services expert); and*
- ◆ *there was no reference to s. 19 of the CCRA in either the Convening Order or the Investigation Report, despite s. 19 being referenced in the initial forwarding of the report to our Office.*

*The Assistant Commissioner responded on **November 10, 1999**. He indicated that:*

- ◆ *investigations should indeed be convened as soon as possible;*
- ◆ *“local” investigations are meant to provide additional information to managers;*
- ◆ *it is not unusual for the IPSO to conduct investigations;*
- ◆ *the Service “ha[s] not required that local investigations include...interviewee lists, or document lists.... for reasons of practicality and due to the very nature and audience of local investigations”; and*
- ◆ *the injuries in this case did not meet the CSC policy definition of “serious injury”. Mistakes were still being made, despite the advice of CSC Headquarters, that resulted in non-serious injuries being identified as serious.*

*In essence, then, the Assistant Commissioner did not consider the incident, or those involving similar injuries, to fall under the requirements of s. 19.*

*The file was referred to me and, after detailed review with staff, I wrote to the Commissioner under s. 177 of the CCRA, on **January 29, 2000**, indicating my dissatisfaction with the quality and timeliness of the investigation. As well, I took issue with the Service’s decision that the individual’s injuries did not constitute “serious bodily injury” as set out in s. 19 of the CCRA.*

## **The Issues**

*In our correspondence with the Service we have reiterated our concerns that the investigation should have taken place far more quickly; that it should have been done by persons not involved in the events surrounding the injuries; and that persons with medical expertise should have determined the seriousness of the injury.*

*On the matter of the definition, it is my view that the fact that the inmate suffered a lung puncture placed him within the ambit of s. 19. Notwithstanding this, there remains the larger issue, which I believe Parliament had in mind when it enacted s. 19.*



*I believe that s. 19 was intended to include a broader range of cases than those covered by the Service's definition. The issue is not the clinical nature of the injuries so much as their seriousness, as a matter of monitoring and preventing injuries that denote significant violations of offenders' entitlement to safe and humane custody and of their rights to security of the person under the Constitution.*

### **The Status of the Case**

*The Commissioner's reply was received April 7, 2000.*

*He informed us that an investigation under s. 19 of the CCRA had now been convened thanks to the "new evidence" which we had provided-- namely the hospital report of a punctured lung. (This information was acquired from documents that the Service provided to us).*

*He agreed that there might be a perceived bias in permitting the Acting IPSO to investigate matters arising, in part, from a report that he had written in the first instance.*

*The Commissioner did not, however, accept that a new definition of serious bodily injury was required.*

*I have reserved further comment on this case until we receive the Board of Investigation Report.*

### **EXCEPTIONAL SEARCH**

#### **The incident**

*A resident of a CSC-operated community facility was found in the tool shop, lying beside a band-saw table, with a severe neck wound. A short time later, the institutional head authorized a general strip search of all residents under **s. 53 of the CCRA**.*

*This section provides:*

**(1) Where the institutional head is satisfied that there are reasonable grounds to believe that**

**(a) there exists, because of contraband, a clear and substantial danger to human life or safety or to the security of the penitentiary, and**



**(b) a frisk search or strip search of all the inmates in the penitentiary or any part thereof is necessary in order to seize the contraband and avert the danger, the institutional head may authorize in writing such a search, subject to subsection (2).**

**(2) A strip search authorized under subsection (1) shall be conducted in each case by a staff member of the same sex as the inmate.**

Section 58 of the Corrections and Conditional Release Regulations governs reports respecting searches and seizures. It provides, in part, that:

**(3) A post-search report shall be in writing and shall contain...**

**(g) in the case of a post-search report [regarding a s. 53 search], the facts that led the institutional head to believe that the presence of contraband constituted a clear and substantial danger to human life or safety or to the security of the penitentiary, and an indication of whether the danger was averted.**

In reviewing this incident, we noted that the search authorization form and the post-search report seemed to indicate that the purpose of the search had been to discover evidence to assist police with their investigation of the matter, rather than to find dangerous contraband, as required by the CCRA. Moreover, the post-search report indicated no facts in support of a belief in dangerous contraband.

The Service's regional Investigation Report on the matter included the following statements:

*All inmates were ordered to return to the living unit and an emergency count was undertaken. The inmates were subsequently strip searched in an attempt to determine if anyone had injuries or signs of being involved in a physical dispute with an inmate. The search was authorized by the Institutional Head as, at the time of the authorization, it was uncertain whether or not the incident was an attempted murder or attempted suicide. The search was to assist the police in gathering evidence or identifying possible suspects [emphasis added].*

We referred this seeming breach of the CCRA to CSC National Headquarters on May 3, 1999. In its July 22, 1999 response, the Service stated that the Regional official who reviewed the Investigation Report had had concerns with the appropriateness of the search based on this wording. He had contacted the Chairperson of the Board of Investigation. This person explained that the search was conducted because it had not been initially clear whether the incident was an attempted suicide or an attempted

*murder, and this was the reason for the search. The Regional Official indicated, based on a legal opinion which he had sought, that in the aftermath of almost any serious incident of this kind, it was not unreasonable to conclude that the reasonable grounds required by s. 53 existed.*

*I disagreed with this conclusion, and wrote to the Commissioner on December 6, 1999, pursuant to s. 177 of the CCRA, expressing my view, based on the information contained in the search authorization and the Post-Search Report:*

- 1. that the search was authorized unreasonably and in a manner contrary to law and to established policy;*
- 2. that the contents of the Post-Search Report were prepared in a manner which is contrary to law; and*
- 3. that the contents of documentation surrounding the search, including the required authorization and reports, were produced in a manner that was contrary to established policy and unreasonable.*

*I recommended:*

- 1. That the decision to conduct the search be rectified by having the Service:*
  - a) inform all offenders and staff who were involved that the search should not have been conducted;*
  - b) apologize to the inmates concerned; and*
  - c) correct any reference to the search on any offender's file, underlining the illegality of the search;*
- 2. That the Service review the Post Search Report document form to clarify that the facts leading to a belief that dangerous contraband exists must be indicated on the form and that the completed form be sent to the Regional Deputy Commissioner; and*
- 3. That CSC staff be instructed in the proper procedures to ensure that searches are properly authorized, carried out, documented and reviewed in future.*

*The Commissioner responded on February 11, 2000. He acknowledged that irregularities had occurred in the documentation of the search and that the relevant forms should be revised to underline the need to provide the information required by s. 53. He indicated that policy required staff to be aware of the rules governing such matters and that staff were being trained in the conduct of investigations. He did not,*

*however, accept that the search should not have been conducted, or that it was conducted in a manner contrary to law.*

## **The Issues**

*The general strip search of all offenders, in all or part of an institution, is a very exceptional measure which is very intrusive to the inmates involved. As such, the law requires very specific preconditions to such a search that must be considered where an institutional head is taking a decision.*

*We maintain our position that the search and the related reports were contrary to law and unreasonable because:*

- there was insufficient evidence to conclude that such preconditions existed or that such considerations occurred;*
- the search was intended to assist a police investigation--a purpose not contemplated by s. 58; and*
- the Service's documentation did not conform to the requirements of the CCRA and the Regulations.*

*Parliament intended, in my view, that designated public servants not only comply with strict rules regarding intrusive procedures, but also demonstrate that they have done so.*

## **The Status of the Case**

*We believe that the legal issue here is an important one and have suggested that it be submitted to dispute-resolution under the Memorandum of Understanding. Otherwise, we have attempted to bring closure to the matter by means of policy modifications that will ensure that extraordinary searches are ordered only for appropriate and well-documented reasons.*

## **MEETING THE NEEDS OF DISABLED OFFENDERS**

*In a prison context, no less than in any other milieu, the disabled have the right under the Charter of Rights and Freedoms, and numerous other statutes, to be afforded treatment equal to those of sound mind or body. The CCRA specifically provides, at s. 4, that:*



***The principles that shall guide the Service in achieving the purpose referred to in section 3 are***

***(h) that correctional policies, programs and practices respect gender, ethnic, cultural and linguistic differences and be responsive to the special needs of women and aboriginal peoples, as well as to the needs of other groups of offenders with special requirements.***

*The CCRA further provides, at s. 76, that:*

***The Service shall provide a range of programs designed to address the needs of offenders and contribute to their successful reintegration into the community.***

*Accordingly, disabled offenders are entitled not only to access to services in the penitentiary that accommodate their handicaps, but also to post-release programming in accessible circumstances.*

#### **The incident and our investigation**

*Two disabled offenders were not permitted to leave their minimum-security facility on their day parole release dates because no handicapped accessible residences existed in the community. Moreover, even when later released, they were initially placed in residences where the programming addressed needs unrelated to their correctional treatment plans.*

*This occurred despite the Service having been aware for months of their specific needs and for years of the requirement to provide accessible community correctional facilities.*

*We became aware of the problem of both offenders after one of them complained to us that he was not going to be released to a day parole facility because there was no wheelchair-accessible accommodation for day parole in the Edmonton area.*

*After lodging a number of inquiries, we were eventually informed that both offenders had been sent to a non-governmental community residence centre. While the residence was accessible, it was a treatment-oriented facility intended for aboriginal offenders. Neither offender was aboriginal or had need of the treatment programme. The placement took place a few days after the release date of one offender and several weeks after that of the other.*

*There ensued a series of correspondence between the Service and our Office.*



*In April, 1999, my staff indicated their finding that the decisions and delays that had taken place in this matter were unreasonable. We recommended that the offenders receive apologies and compensation for the Service's failure to provide them with appropriate release conditions at the time these were needed.*

*In addition to the specifics of the cases, we referred to documents on file that disclosed that the Service had undertaken to provide accessible housing for disabled offenders in CSC-run facilities in the early 1990's.*

*The Service indicated that its accessibility plans were initially only preliminary and that more specific plans had taken a long time to develop. Further, delays in opening accessible facilities had been caused by problems in negotiating agreements with the provincial government.*

*With respect to the two cases, the Service said:*

- ◆ *that the delays in accommodating the offenders had not been unreasonable;*
- ◆ *that staff had applied due diligence in attempting to find facilities and had succeeded in effecting the placement in the treatment facility only towards the end of the process;*
- ◆ *that this was done on an exceptional basis, considering the lack of treatment needs in both cases; and*
- ◆ *that the minimum-security facility in which they were housed was also designated as a community facility and, accordingly, the offenders were legally provided day parole despite being retained in that institution.*

*In late August, 1999, our Executive Director wrote to the Service confirming our position as set out above and indicating that any delay in affording release to disabled inmates based on their disability was unacceptable. Further, in his view, to contend that maintenance in a minimum-security facility somehow constituted a "release" was unacceptable. Finally, he suggested that the delays in the Service's attempts to meet its human rights objectives over the years did not reflect its stated commitment to accommodate the needs of those with disabilities.*

*It was not until late January, 2000, that we received a reply from the Service, essentially confirming its previous position.*

*I have since written a report under s. 177 of the CCRA, reiterating our findings and recommendations. This was sent on March 3, 2000.*

***As of May 1, 2000, we had not received a reply.***

*For even two identified offenders to lose just a few days of access to appropriate conditional release activities based only on their disabilities is unreasonable and probably contrary to law. Worse still is that this should occur when a reasonable opportunity to anticipate and resolve their problems was missed and when the issue was one of long-standing concern to the Service.*

*On a related matter, during the course of our discussions with the Service on this case, the Service undertook to revise its Community Residential Facility Directory to ensure that information regarding accessibility was included. We were advised that the Directory would be revised by October, 1999. I was subsequently advised in January of 2000 that the Service had been unable to meet the target date and that it now hoped to be in a position to issue a completed directory by July, 2000.*

### **HOUSING OF MINORS IN PENITENTIARIES**

*Our Office has consistently voiced the opinion that minors should never be housed in penitentiaries and that the Service has not provided minor inmates with the services and protections that they require when housed in penitentiaries.*

*Section 37 (c) of the United Nations Convention on the Rights of the Child prohibits the placement of minors with adults other than family members in prison. Canada has lodged a Reservation to this provision. This states that Canada reserves the right **not** to keep children separate from adults in prison where this is "**feasible and appropriate.**"*

*The Young Offenders Act (YOA) permits 16- and 17-year-old offenders to be placed in adult facilities if convicted of certain serious offences in adult court. Before this occurs, however, experts, including representatives of CSC, are to be afforded the opportunity to comment on any such placements.*

*In November, 1998, we received a copy of correspondence from a Non-Governmental Organization addressed to the Solicitor General concerning the continued housing of children in federal penitentiaries. We referred the concerns to the CSC's Human Rights Division.*

*CSC's response indicated that they did not consider housing of minors in penitentiaries to be "a desirable practice" but that, in essence, not much could be done when the Courts order transfer to federal custody under the YOA.*

*In February, 1999, we replied, asking if the Service had made representations before the Courts, as the YOA permits, and recommending:*

- *that the cases of all young offenders who were then in penitentiaries be reviewed in order to initiate appropriate placement outside the federal correctional system; and*
- *that measures be put in place to ensure that appropriate recommendations be made to the Courts at the time of sentencing and in follow-up representations mandated under the YOA.*

*As of September 30, 1999, we had not received a response addressing our recommendations. Accordingly, our Executive Director wrote to the Service, asking it to provide a response to outline its plans to deal with young offenders.*

*On December 29, 1999, the Service wrote to indicate that it had reviewed all cases and could find no reason to re-visit the appropriateness of the assignment of any of the young offenders currently in federal prisons. The Service reiterated its view that it had a very limited opportunity to address the Courts on placement of young offenders at the time of sentencing.*

*The Service also provided a draft issue paper on the subject which confirmed the Service's opinion that the placement of young offenders in penitentiary "is inappropriate" and that a collective effort should be mounted towards "preventing youth from being sentenced to federal penitentiaries".*

*In January, 2000, we wrote to the Service relating the results of our preliminary review of the circumstances of young offenders in federal custody. Here are some excerpts from that review:*

- *all but one of these individuals is non-white;  
eight are aboriginal, one is black;*
- *all are security classified at either medium (5) or maximum (5);*
- *none have been placed at an Aboriginal Healing Lodge;*
- *many have been double-bunked;*
- *with the exception of the two youth serving indefinite sentences, all others have passed eligibility dates without benefit of conditional release;*
- *some have spent considerable time in segregation;*
- *a number of the individuals have been housed in three different penitentiaries while in the federal system;*



- five of the individuals serving a sentence of three-and-a-half years or less have passed their full parole eligibility dates;
- one individual who entered the federal system at age 16 serving a sentence under three years has been detained, and another individual who entered a federal penitentiary at the age of 16 with a sentence of two years in October of 1988 remains incarcerated at Stony Mountain, awaiting his statutory release date of February 18, 2000; and
- during the first half of this fiscal year, eight offenders under the age of eighteen began serving time in federal penitentiaries.

*Based on these concerns and our position that continued placement runs contrary to the International Convention, I wrote to the Commissioner under s. 177 of the CCRA on March 5, 2000 and recommended that the Service take all means at its disposal:*

1. *to advocate amendments to the Corrections and Conditional Release Act [CCRA], the YOA and Bill C-3 which would prohibit the placement of young offenders in penitentiaries; and*
2. *to attempt to convince the Courts, under s. 16.1 of the YOA, to reject all referrals of young offenders to federal penitentiaries.*

*As of May 1, 2000, we had not yet received the Service's reply.*

## **The Issues**

*In a number of contexts, the Service has stated that it is not appropriate to place minors in penitentiaries in association with adult inmates. Nevertheless, its position appears to be that it is relatively powerless to prevent such placement, given the authority of the Courts to place young offenders in penitentiaries under the YOA. The Service indicates that:*

- ◆ *its representations to partners in the administration of justice have resulted in Bill C-3 ( the revisions to the young offender legislation) being modified to provide a presumption in favour of placement in youth facilities; and*
- ◆ *it is attempting to improve the identification, case management and treatment of young offenders, especially aboriginal offenders, in penitentiaries.*



*In my letter to the Commissioner, I took the position that the Service's view that it is never appropriate to place young offenders in penitentiaries is a complete answer to Canada's Reservation under the international treaty.*

*I went on to state that the Convention, and numerous other United Nations provisions, are firm in their protection of children in the correctional context. The Service's experience and knowledge, and ours, makes it patent that young people should not be placed in penitentiaries, both as a matter of effective protection and programming, and as a matter of clearly **acknowledging that society must distinguish between adults and children**.*

*To those who would argue, despite the Service's position, and ours, that some distinction may be made regarding the nature of minors – their danger to other minor inmates, for example – I would respond that:*

- ◆ *it is never impracticable, with sufficient will, to meet such considerations in a youth-centered context; and*
- ◆ *the impact of penitentiary placement always justifies such alternatives.*

*It is my hope that the trend towards more punitive and restrictive confinement of young offenders will be reversed, at least insofar as this involves placing them in association with adult offenders.*

*I note that legislation has recently been enacted in the United Kingdom which promotes separation of younger offenders from older ones, even up to the age of 24, and that an oversight body has been put in place to monitor the situation of young people in the justice system. As a matter of sound corrections, we might learn from our British colleagues.*

### **EXCESSIVE USE OF FORCE**

*The Service's current policy, in response to a recommendation from Madam Justice Arbour, requires that this Office be provided with a copy of all videotapes and supporting documentation related to Emergency Response Team interventions and cell extractions where force is deployed.*

*We have noted, through our review of these videos, numerous ongoing violations of both law and policy related to the use of force. We have also noted a reluctance on the part of the Service to convene investigations into these incidents. These violations have been the subject of ongoing discussions with the Service, and for a detailing of this matter, I refer you to the systemic issues section of the Report.*

*I referred two use of force incidents to the attention of the Commissioner for his review and comment, pursuant to s. 177 of the Corrections and Conditional Release Act. The videotapes in both incidents raised serious questions with respect to the Service's compliance with law and policy. In neither case had the Service, subsequent to its review, convened an investigation into the incident.*

*The first incident occurred on March 24, 1999. The videotape clearly showed an inmate who was locked in a cell being beaten on the hands with a baton. This same inmate, later, during the course of being moved to another cell, was gassed. He was then left naked, wet and chained, in an apparently semi-conscious state, on a slab of cement. The accompanying documentation, in addition, left a number of unanswered questions concerning the level of health care attention provided to this inmate. The documentation further indicated that the Warden, following his review of the video, concluded that only the necessary amount of force was used, and that an investigation was not required. The Service's regional headquarters appeared to support that conclusion.*

*This Office, subsequent to our review of the material, forwarded to the Senior Deputy Commissioner on April 27, 1999 a detailing of our concerns, with a recommendation that a national investigation be immediately convened to:*

- investigate the Service's actions specific to this incident, and*
- investigate the level of compliance with the current policies and procedures of the Service with respect to use of force incidents.*

*We further recommended that the Board meet with representatives from this Office during the course of the investigation.*

*The Service advised us in May of 1999 that a "national review" would be convened. In July of 1999, we were further advised that this had not occurred. A meeting was held with the Service in August, where we provided a further detailing of our concerns with the Service's handling of this case. The Senior Deputy Commissioner responded in September, rejecting our recommendation for a national investigation. She finalized the Service's position in correspondence dated December 23, 1999, which stated, in part:*

*The purpose of investigations is to establish the facts relating to a specific incident, including the incident's cause and outcome, to present relevant and timely information that will help prevent similar incidents and to demonstrate the Correctional Service of Canada's accountability. In this instance, the video and supporting documentation clearly indicated deficiencies in the handling of this incident and an investigation would have provided no further information likely to prevent further similar incidents. It was deemed more relevant and important to address corrective measures through a general review.*

*I note that this "general review", which initially did not specifically focus on the incident in question, and the eventual corrective measures taken occurred well after the fact.*

*The second incident occurred in January, 1999. The Service's policy requires that a copy of the videotape and supporting documentation be forwarded to this Office and the Service's NHQ within fifteen days of the incident. This material was received four months after the incident. On November 2, 1999, we received the results of the Service's NHQ review of the videotape and documentation, which noted "serious breaches of policy".*

*The videotape showed two inmates being moved to segregation, strip-searched and left naked, chained to a bed in a cell without a mattress. At one point, an officer appears to have punched one of the inmates, then turns to the camera operator and says "turn it off", and the taping stops. The accompanying documentation raised a number of questions related to the provision of health care to these inmates. The documentation, as well, clearly indicated that the Warden had decided, subsequent to his review, that no investigation was necessary. The Service's regional headquarters appears to have supported this determination.*

*The Service's review at NHQ, while noting "serious breaches of policy," had, as well, not convened an investigation. On November 12, 1999, this Office recommended to the Assistant Commissioner, Performance Assurance that a national investigation be immediately convened to:*

- review the Service's actions specific to this incident, inclusive of the failure to report this incident as per existing policy; and*
- review the Service's level of compliance with current policies and procedures related to use of force incidents.*



*The Service responded on January 19, 2000, rejecting our recommendation and advising that a decision had been made to convene a regional investigation into the circumstances surrounding the incident. This Office responded to the Assistant Commissioner on January 27, 2000, indicating that the actions taken by the Service did not address the specifics of our recommendation or provide any rationale for the Service's decision to turn the matter back over to the region for further review a year after the incident. Our response advised that the details of this case, inclusive of our recommendations, may be included in a Report by this Office under sections 192 and 193 of the Corrections and Conditional Release Act inviting further comment from him on any aspect of the case. The Assistant Commissioner was, as well, advised that the matter had been referred to my attention for further examination.*

*Following my examination of both incidents, I wrote the Commissioner on March 3, 2000 reiterating my Office's findings, and concluding that a national investigation should have taken place in both cases.*

*I further found that the Service's decision to convene a regional investigation into the second incident was inappropriate, given*

- the importance of the issues that I believe need to be addressed; and*
- the fact that certain difficulties and delays in reasonably managing this incident were caused at the regional level.*

*I recommended that a nationally-convened investigation into the second incident be undertaken and, in addition to the Service's management of the specifics of this case, that the investigation include a thorough review of staff compliance with the law and policy on use of force and its reporting within the Service.*

*The Service must ensure that incidents of excessive force and non-compliance with law and policy are addressed in an objective, thorough and timely fashion. Both the law and CSC policy demand this.*

*The Service has recently put forth a number of proposals to improve its process of reviewing and investigating use of force incidents. Policy is pending on videotape reviews and the convening of investigations. Changes have also been proposed to the documentation requirements on use of force incidents to promote accountability.*



*I nevertheless find that these incidents, and others that we have examined, disclose the need to ensure that investigations be carried out in a timely fashion at the level that most promotes transparency, accountability, and compliance with legal and policy requirements across the Service.*

*I hope that the resolution of these cases and our ongoing discussions with the Service will meet this goal.*

*As of May 1, 2000, I have not received a response from the Commissioner.*

### **DELAY AND LACK OF COORDINATION IN CSC'S INVESTIGATIVE PROCESS**

*The Office received on November 25, 1998 a copy of a Use of Force Report concerning an incident that occurred on November 16, 1998. The Report indicated that the incident had been videotaped and that a Regional Investigation had been convened "in light of medication being administered without consent".*

*The Service's policy requires that all videotapes are to be forwarded to this Office within fifteen days of the incident. The videotape was received at this Office in February of 1999.*

*In January of 1999, we were provided with the results of the Service's Security Division Review, which concluded,*

*There was some concern about administering medication (by Hypodermic needle X2) without inmate's consent. The region convened an investigation into this aspect of the incident. This is not an issue regarding Use of Force and therefore, should not be pursued by NHQ Security Division.*

*The Office also, in January of 1999, received a copy of the Regional Convening Order dated December 2, 1998 for an investigation into use of force/violation of rights. The Board of Investigation was to deliver a report by December 31, 1998.*

*In February of 1999, subsequent to our review of the videotape, we requested a copy of the Investigative Report. The Office was advised that "as soon as the investigation report is made available, it would be forwarded". The Report was received July 16, 1999, eight months after the incident.*

*The Board of Investigation found that:*

*the administration of intra-muscular medication to the inmate, against his will, was contrary to the provisions of the Corrections and Conditional Release Act, the Service's policy and the Mental Health Act.*

*The Board recommended that:*

*immediate action be taken to ensure all staff at the treatment facility are knowledgeable of the Mental Health Act and its provisions.*

*In addition to the specifics of this case, a number of more general areas of concern involving the use of restraints and the involuntary administration of medication to inmates with mental health problems were forwarded by this Office to the Service's attention in April of 1999.*

*The Service's response to both the specific violations of law and policy identified in the November, 1998 incident and the associated areas of concern raised in April of 1999 has been excessively delayed and uncoordinated.*

*While three divisions at the Service's National Headquarters--Security, Performance Assurance and Health Care--were aware in December of 1998 that a regional investigation had been convened into a use of force/violation of rights incident involving forced medication, no action was taken to ensure that Service policy was consistent with the law and understood by staff in other regions. Security saw it as not their concern. Performance Assurance and Health Care were waiting for the completion of the regional investigation.*

*The regional investigation, which was convened in December of 1998, was not forwarded to the Service's National Headquarters until July of 1999, and was not reviewed by Performance Assurance until September of 1999, ten months after the incident. Health Care forwarded correspondence to the Region and Performance Assurance expressing "serious concern about the incident" in December of 1999, more than a year after the incident. In January of 2000, this Office received confirmation that action had been taken on the Board of Investigation's recommendations related to the November, 1998 incident.*

*A detailing of this Office's concerns with the Service's management and follow-up on this matter was forwarded to the Senior Deputy Commissioner on January 20, 2000. A meeting was held in February of this year with senior Correctional Service officials to discuss areas of concern related to health care treatment situations involving the use or potential use of force, including those forwarded to their attention in April of 1999.*

*A response was received from the Senior Deputy Commissioner on March 29, 2000, providing the following:*

- CSC recognizes the importance of sharing with national and regional management, in a timely manner, information that is collected from the videotapes;*
- the Commissioner has emphasized that the Director General, Security has the authority to review and suggest corrective actions associated with the use of force that impact on the safety and security of staff and inmates;*
- where force has been used to provide medical treatment, the video and supporting documents are forwarded to the Director General, Health Services, for further review;*
- the distribution of the Use of Force Review Log has been changed to identify issues that have to be examined by other Divisions, including Deputy Commissioner for Women, the Director General, Offender Affairs, Investigations and Health Services;*
- a security bulleting on the use of force involving medical intervention will be finalized by March 31, 2000;*
- at the next meeting of the Health Service Council, scheduled for April, 2000, the Director General, Health Services will advise the Chiefs, Health Service and Psychology to include in their statement of qualifications a requirement for knowledge of Provincial Mental Health Acts;*
- a review of Institutional policies relating to consent and involuntary treatment to ensure that they reflect the law (CCRA) and a review of Health Service's policy and provincial mental health legislation will be completed by March 31, 2000; and*
- the provisions of training on the relevant Provincial Mental Health Acts is now provided in all CSC mental health facilities.*

*I am hopeful that the above-noted policy and procedural changes will assist in ensuring that significant breaches of law and policy are both identified and acted upon in a coordinated, objective, thorough and timely fashion.*



## **ACCESS TO TRADITIONAL ABORIGINAL HEALERS (POLICY INERTIA)**

A number of concerns were raised with this Office relating to the absence of clear policy relating to inmate access to Traditional Aboriginal Healers. The Correctional Service of Canada's Health Service's Manual under the heading Health Needs Of The Aboriginal Offender states:

*All health professionals shall be aware of the useful and complementary role that traditional medicine can play in the rehabilitation of the offender and shall be encouraged to seek counsel of elders and native liaison workers, as appropriate.*

In March of 1998, we wrote to the Aboriginal Issues Branch at CSC National Headquarters, asking if the Service had a specific policy regarding access to Traditional Healers. We were advised in April of 1998 that the matter raised relates to more than one policy: "I shall consult with my colleagues and write again with a reply to your query".

In June of 1998, in referring to the above noted section of the Health Services Manual, the Office was told that the "Manager, Health Services Operations, Policy and Administration, advised all regional officials responsible for Health Services to ensure that this issue is discussed at their regular meeting with the Chief Nurses in order to increase staff awareness of this policy and to identify training needs that may be needed". The Health Services Manager's memo to regional officials reads, in part: "at this time, I have no reading on how this (Service policy) has been translated into practice in the field".

On September 1, 1998, the Office was advised that "[i]n order to ensure that this issue is addressed nationally, the Manager, Health Services, has included CSC's policy on Aboriginal healers as an agenda item at the upcoming meeting of the Health Services Council which has two delegates from each region. A representative from Aboriginal Programs has also been invited to attend this meeting which is scheduled for late November 1998".

On December 17, 1998, this Office wrote to the Service, asking to be advised of the results of the Health Services Council's review of this issue. On January 20, 1999, we were provided with a copy of an Issue Sheet designed to promote and direct discussions and decisions on this issue. We were, as well, advised at that time that "[u]nfortunately, the heavy agenda for the meeting [of the Health Services Council] required that the issue be postponed to the next meeting of the Council, which is scheduled for February".



*This Office wrote to the Service in March of 1999, requesting to be advised of the results of the Council's discussions in February. The Service responded in May of 1999, providing a detailing of its ongoing consultations, and concluding that they estimated "that the thorough consultation process required for this matter will not have reportable results until September of the current year".*

*The Office wrote again in October, 1999, asking to be provided with the results of their consultation process. A response was received from the Service in December of 1999, saying, "our objective remains the facilitation of reasonable access to healers; however, our research and analysis have revealed a number of factors that must be addressed in the resolution of this issue....To bring about resolution of this matter, I have been advised that a member of the Aboriginal Issues Branch will consult with a cross-section of Elders and Service providers in Aboriginal communities and identify factors that must be considered in developing options for providing the desired safe access, as well as the sensitive matter of compensation. That consultation will be completed by the end of February 2000. Consultation with Correctional Service staff will follow with the objective of distributing policy proposals to the Executive Committee by the end of April 2000".*

*Further correspondence was received from the Service. Dated March 30, 2000, the correspondence stated, in part, "[d]ue to budgetary constraints, the travel required to conduct these consultations has been extended into the next fiscal year. This contingency, together with the immense complexity and sensitivity of the issue, has resulted in our extending the completion of this project to the spring of 2001".*

*This "project" has now extended through three fiscal years. Two years after raising the issue, the Service still has no policy on the matter, and the offenders still do not have reasonable access to Traditional Aboriginal Healers.*

## CONCLUSION

*I have attempted in this Annual Report to bring both a clear focus to those systemic areas of concern raised by offenders, and to provide examples of individual areas of concern and the protracted process involved in addressing those concerns.*

*It is important for all parties to appreciate that the Correctional Investigator is neither an agent of the Correctional Service of Canada, nor the advocate of every complainant or interest group that lodges a complaint. The Office's mandate is to investigate complaints from an independent and neutral position, to consider thoroughly the Service's action and the reasons behind it, and to either endorse or explain that action to the complainant, or, if there is evidence of unfairness, to make appropriate recommendations concerning corrective action. The interest of the Correctional Investigator lies in ensuring that offender concerns are objectively and fairly addressed in a timely fashion. This interest cannot be met without a consistent level of responsiveness on the part of the Correctional Service to these concerns that is and is seen to be fair, open and accountable. The Service's responses to offender concerns, raised by this Office, continue to be excessively delayed, overly-defensive and absent of commitment to specific corrective action.*



## *STATISTICS*





**TABLE A**  
**CONTACTS <sup>(1)</sup> BY CATEGORY**

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	
Administrative Segregation			
Conditions .....	24	33	57
Placement/Review .....	91	90	181
<b>Total</b> .....	<b>115</b>	<b>123</b>	<b>238</b>
Case Preparation			
Conditional Release .....	164	174	338
Post Suspension .....	36	39	75
Temporary Absence .....	43	64	107
Transfer .....	85	126	211
<b>Total</b> .....	<b>328</b>	<b>403</b>	<b>731</b>
Cell Effects .....	<b>115</b>	<b>103</b>	<b>218</b>
Cell Placement .....	<b>45</b>	<b>18</b>	<b>63</b>
Claims Against the Crown			
Decisions .....	24	17	41
Processing .....	40	23	63
<b>Total</b> .....	<b>64</b>	<b>40</b>	<b>104</b>
Community Programs/Supervision .....	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>8</b>
Conditions of Confinement .....	<b>79</b>	<b>37</b>	<b>116</b>
Correspondence .....	<b>53</b>	<b>24</b>	<b>77</b>
Death or Serious Injury .....	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Discipline			
ICP Decisions .....	20	12	32
Minor Court Decisions .....	12	9	21
Procedures .....	58	22	80
<b>Total</b> .....	<b>90</b>	<b>43</b>	<b>133</b>
Diet			
Medical .....	14	15	29
Religious .....	12	5	17
<b>Total</b> .....	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>46</b>
Discrimination .....	<b>23</b>	<b>12</b>	<b>35</b>
Employment .....	<b>57</b>	<b>34</b>	<b>91</b>
File Information			
Access - Disclosure .....	59	50	109
Correction .....	214	39	253
<b>Total</b> .....	<b>273</b>	<b>89</b>	<b>362</b>

**TABLE A (cont'd)**  
**CONTACTS <sup>(1)</sup> BY CATEGORY**

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	
Financial Matters .....			
Access .....	26	28	54
Pay .....	94	39	133
<b>Total</b> .....	<b>120</b>	<b>67</b>	<b>187</b>
Food Services .....	<b>14</b>	<b>4</b>	<b>18</b>
Grievance Procedure .....	<b>67</b>	<b>66</b>	<b>133</b>
Health and Safety--Inmate Worksites/Programs .....	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>5</b>
Health Care			
Access .....	149	219	368
Decisions .....	142	109	251
<b>Total</b> .....	<b>291</b>	<b>328</b>	<b>619</b>
Mental Health			
Access .....	10	19	29
Programs .....	5	8	13
<b>Total</b> .....	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>42</b>
Official Languages .....	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>
Operation/Decisions of the OCI .....	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>15</b>
Other .....	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>11</b>
Penitentiary Placement .....	<b>39</b>	<b>15</b>	<b>54</b>
Programs			
Access .....	94	89	183
Quality/Content .....	31	28	59
<b>Total</b> .....	<b>125</b>	<b>117</b>	<b>242</b>
Release Procedures .....	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>19</b>
Safety/Security of Offender(s) .....	<b>48</b>	<b>39</b>	<b>87</b>
Search and Seizure .....	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>20</b>
Security Classification .....	<b>67</b>	<b>48</b>	<b>115</b>
Sentence Administration-- Calculation .....	<b>28</b>	<b>19</b>	<b>47</b>
Staff Responsiveness .....	<b>231</b>	<b>71</b>	<b>302</b>

**TABLE A (cont'd)**  
**CONTACTS <sup>(1)</sup> BY CATEGORY**

CATEGORY	CASE TYPE		TOTAL
	I/R <sup>(2)</sup>	INV <sup>(3)</sup>	
Telephone .....	52	52	104
Temporary Absence Decision .....	32	36	68
Transfer			
Decision—Denials .....	111	96	207
Implementation .....	19	52	71
Involuntary .....	148	65	213
<b>Total</b> .....	<b>278</b>	<b>213</b>	<b>491</b>
Urinalysis .....	26	12	38
Use of Force .....	9	17	26
Visits			
General .....	108	132	240
Private Family Visits .....	90	96	186
<b>Total</b> .....	<b>198</b>	<b>228</b>	<b>426</b>
<b><u>Outside Terms of Reference</u></b>			
Conviction/Sentence—Current Offence .....	15	-	15
Immigration/Deportation .....	10	-	10
Legal Counsel-- Quality .....	1	-	1
Outside Court-- Access .....	19	-	19
Outside Litigation .....	15	-	15
Parole Decisions .....	30	-	30
Police Actions .....	9	-	9
Provincial Matter .....	14	-	14
<b>GRAND TOTAL</b> .....	<b>3082</b>	<b>2345</b>	<b>5427</b>

(1) See Glossary

(2) I/R: Immediate Response - see Glossary

(3) INV: Investigation - see Glossary



## GLOSSARY

**Contact:** Any transaction regarding an issue between the OCI and an offender or a party acting on behalf of an offender. Contacts may be made by telephone, facsimile, letter, and during interviews held by the OCI's investigative staff at federal correctional facilities.

**Immediate Response:** A contact where the information or assistance sought by the offender can generally be provided immediately by the OCI's investigative staff.

**Investigation:** A contact where an inquiry is made to the Correctional Service and/or documentation is reviewed/analyzed by the OCI's investigative staff before the information or assistance sought by the offender is provided.

*Investigations vary considerably in terms of their scope, complexity, duration and resources required. While some issues may be addressed relatively quickly, others require a comprehensive review of documentation, numerous interviews and extensive correspondence with the various levels of management at the Correctional Service of Canada prior to being finalized.*

**TABLE B**  
**CONTACTS BY INSTITUTION**

<b>Region/Institution</b>	<b># of contacts</b>	<b># of interviews</b>	<b># of days spent in institution</b>
<b>FSW</b>			
Edmonton Women's Facility .....	34	30	6
Regional Reception Centre (Québec) .....	10	6	1
Grand Valley .....	30	24	4
Isabel McNeill House .....	6	4	3
Joliette .....	105	55	13
Okimaw Ohci Healing Lodge .....	7	4	3
Nova .....	45	20	5
Prison for Women .....	40	26	5
Regional Psychiatric Centre (Prairies) .....	24	12	5
Saskatchewan Penitentiary .....	41	22	7
Springhill .....	20	6	4
<b>Region Total .....</b>	<b>362</b>	<b>209</b>	<b>56</b>
<b>MARITIMES</b>			
Atlantic .....	359	168	11
Dorchester .....	252	120	9
Springhill .....	152	65	5
Westmorland .....	67	26	4
<b>Region Total .....</b>	<b>830</b>	<b>379</b>	<b>29</b>
<b>ONTARIO</b>			
Bath .....	71	43	6
Beaver Creek .....	19	15	4
Collins Bay .....	167	130	13
Fenbrook .....	68	59	7
Frontenac .....	45	43	4
Joyceville .....	132	46	8
Kingston Penitentiary .....	251	78	8
Millhaven .....	51	44	6
Pittsburgh .....	15	5	3
Regional Treatment Centre .....	33	16	3
Warkworth .....	129	94	8
<b>Region Total .....</b>	<b>981</b>	<b>573</b>	<b>70</b>
<b>PACIFIC</b>			
Elbow Lake .....	10	4	4
Ferndale .....	32	11	3
Kent .....	164	84	7
Matsqui .....	29	23	7
Mission .....	83	58	7
Mountain .....	60	43	6
Regional Health Centre .....	49	33	5
William Head .....	75	50	8
<b>Region Total .....</b>	<b>502</b>	<b>306</b>	<b>47</b>

**TABLE B (cont'd)**  
**CONTACTS BY INSTITUTION**

Region/Institution	# of contacts	# of interviews	# of days spent in institution
<b>PRAIRIE</b>			
Bowden .....	330	146	16
Drumheller .....	194	85	14
Edmonton .....	228	161	15
Grande Cache .....	100	73	7
Pê Sâkâstêw Centre .....	45	29	5
Regional Psychiatric Centre .....	119	68	6
Riverbend .....	31	14	4
Rockwood .....	30	5	2
Saskatchewan Penitentiary .....	232	114	10
Stony Mountain .....	167	31	2
<b>Region Total .....</b>	<b>1476</b>	<b>726</b>	<b>81</b>
<b>QUÉBEC</b>			
Archambault .....	161	57	7
Cowansville .....	64	44	7
Donnacona .....	128	83	8
Drummondville .....	54	18	5
Federal Training Centre .....	72	53	6
La Macaza .....	113	99	8
Leclerc .....	184	119	12
Montée St-François .....	29	20	5
Port Cartier .....	225	142	15
Regional Reception Centre/SHU Québec .....	67	20	5
Ste-Anne des Plaines .....	34	15	3
<b>Region Total .....</b>	<b>1131</b>	<b>670</b>	<b>81</b>
<b>GRAND TOTAL .....</b>	<b>5282*</b>	<b>2863</b>	<b>364</b>

\* Excludes 88 contacts in CCC's and CRC's and 57 contacts in provincial institutions

**TABLE C**  
**COMPLAINTS AND INMATE POPULATION - BY REGION**

<b>Region</b>	<b>Total number of contacts (*)</b>	<b>Inmate Population (**)</b>
Maritimes .....	858	1141
Québec .....	1135	3285
Ontario .....	998	3424
Prairies .....	1525	3209
Pacific .....	506	1733
<b>TOTAL .....</b>	<b>5022</b>	<b>12792</b>

(\*) Excludes 405 contacts from CCC/CRC's and FSW facilities.

(\*\*) As of 13 March 2000, according to April, 2000 Performance Measurement Report issued by the Correctional Service of Canada.



**TABLE D**  
**DISPOSITION OF CONTACTS BY CASE TYPE**

<i>CASE TYPE</i>	<i>DISPOSITION</i>	<b># OF COMPLAINTS</b>
Immediate Response	Information given .....	1236
	Outside mandate .....	113
	Pending .....	45
	Premature .....	878
	Referral .....	599
	Withdrawn .....	261
<b>Total</b>		<b>3132</b>
Investigation	Assistance given .....	468
	Information given .....	584
	Pending .....	128
	Premature .....	92
	Referral .....	297
	Not justified .....	304
	Resolved .....	322
	Unable to Resolve .....	46
<b>Total</b>	Withdrawn .....	54
		<b>2295</b>
<b>GRAND TOTAL</b>		<b>5427</b>

## *APPENDIX A*

### **MEMORANDUM OF UNDERSTANDING between THE OFFICE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR and THE CORRECTIONAL SERVICE OF CANADA**

#### **PURPOSE OF MEMORANDUM OF UNDERSTANDING**

This memorandum of understanding (MOU) describes the framework and protocol for the working relationship between the Office of the Correctional Investigator (OCI) and the Correctional Service of Canada (CSC). It provides a structure for interaction between the two agencies during the course of the OCI's investigations into offender concerns. This document reflects a shared understanding of, and commitment to, establishing a cooperative and productive working relationship that may facilitate the timely resolution of offender concerns. The CSC and the OCI believe that openness, good faith, respect, cooperation and effective communication characterize a good working relationship.

The CSC and the OCI recognize and respect the different mandates, roles and functions of their respective agencies. The Mission Document affirms that CSC is committed to working cooperatively with the OCI and that CSC will be open and responsible in all interactions with the OCI. The OCI shares the commitment to working cooperatively, and with openness and responsibility, when dealing with the CSC. It is recognized that there will be issues where there will be fundamental disagreement. Nevertheless, the parties believe that the timely resolution of offender problems is almost always attainable within the context of the mission of both agencies.

The procedures outlined in this document will ensure that the following objectives are met:

- that the CSC provide accurate information in a timely manner to the OCI in response to requests which stem from matters under the OCI's jurisdiction. The information will be provided in either electronic or in hard copy format;

- that timely corrective action in relation to valid offender concerns is taken by the CSC; and
- that both agencies are committed to the clear and objective identification of offender concerns and the early resolution and closure of issues of concern to offenders.

## **MANDATES**

The mandates of each agency are outlined in the Corrections and Conditional Release Act (CCRA).

## **ROLE OF THE CORRECTIONAL INVESTIGATOR OMBUDSMAN**

The parties recognize that the role of the OCI is inquisitorial and not adversarial. The OCI's mandate as outlined in the CCRA is to gather information pursuant to a complaint by an offender or pursuant to an investigation or on the initiative of the CI. This information is then analyzed and presented in an objective and thorough fashion without any predisposition with respect to the position of the Service or the complainant in any given investigation. It is only after an investigation is completed that the OCI will adopt a position with respect to the resolution of a problem. The interest of the OCI is in arriving at reasoned and supportable findings with respect to the problem, whether or not these support the complainant or the Service, in order to achieve timely resolution of offender problems.

The parties are aware that the OCI process operates notwithstanding any other investigative or judicial process and that the CCRA contains provisions that protect information acquired during OCI investigations from disclosure in other proceedings.

Accordingly, given the distinct nature of the OCI's relationship with the CSC, as compared to that of persons or organizations outside the Public Service who interact with the CSC in other contexts, the OCI and the CSC agree:

- 1) that in reporting findings and recommendations to the CSC, the OCI make its best effort to ensure that reports are complete and reasoned and contain all of the information, analysis and submissions that are necessary to understand the case;
- 2) that the findings and recommendations of the OCI will be reviewed by the CSC in an open and non-adversarial fashion, irrespective of the CSC's treatment of the applicable facts and circumstances in other investigative or litigious contexts; and

- 3) that the OCI will be conscious of this undertaking in observing the provisions of the CCRA with respect to disclosure of information.

In accordance with the mandates of each agency, the CSC and the OCI have agreed on the following protocols to guide their working relationship.

## **COMMUNICATION**

### **A. The Process of Communications**

The following principles will govern communication between the parties:

- a) the CSC has the statutory right and obligation to manage its own affairs, including the maintenance of a coordinated and informed approach to communication with the OCI;
- b) during the course of an investigation, the OCI has the statutory right and obligation to require any person to provide information with respect to matters under investigation, that in the opinion of the OCI the person may be able to provide;
- c) for the purpose of timely resolution of offender problems, and of managerial accountability, findings and recommendations submitted by the OCI shall be treated by the CSC official(s) with the authority and responsibility to respond to the issue; and
- d) for the purpose of timely and coordinated responses from the CSC to the OCI, the OCI will generally correspond through the office of the DGOA, except as otherwise indicated in this Agreement.

With these principles in mind and to enhance effective communication, the parties will communicate in writing as follows:

1. Correspondence to the Commissioner will be signed by the Correctional Investigator, and vice versa.
2. OCI staff other than the Correctional Investigator may correspond with any CSC official they deem appropriate, other than the Commissioner, but will copy National Headquarters level correspondence to the Office of the DGOA. The CSC Official in question will respond to the OCI unless the Service determines



that another Official with analogous line authority over the matter should respond instead or should share in the response.

3. Subject to the above, the OCI will normally correspond with the Service, as follows
  - a) When requesting information from the Service , OCI will direct inquiries as follows:
    - i) Investigators:  
Institutional and Parole Office staff including institutional heads;  
Regional staff other than Deputy Commissioners and Assistant Deputy Commissioners; and the Office of the DGOA, and staff at National Headquarters below the level of the DGOA.
    - ii) Executive Director, Legal Counsel, Directors of Investigations and Coordinators of Aboriginal and FSW Issues:  
The staff set out above, the Regional Assistant Deputy Commissioners and Regional Deputy Commissioners, the Deputy Commissioner for Women and the Director General Offender Affairs
  - b) When reporting findings and recommendations on an investigation to a CSC Official at National Headquarters, OCI staff may correspond directly with the official who has authority over the matter.

## **B. Meetings**

The parties agree to schedule regular business meetings to discuss issues of concern, the agendas of which shall be a collaborative effort between the two agencies. In particular, the Executive Director of the OCI and the Director General, Offender Affairs, will make best efforts to meet at least every two months.

During the course of investigating an offender-related issue, the OCI shall first deal with the head of the institution/parole office or applicable staff members unless the subject-matter is one which is under discussion or subject to decision at a higher level or one which has been previously resolved.

During the course of investigating an issue, both agencies have the right to refer an issue to a higher level within the other agency, if resolution is not forthcoming or if the decision at issue was taken at the higher level. If either agency chooses this course of action, they shall first provide written notification to the other agency. Written notification shall normally be provided to the level at which the issue is being investigated.

## **C. Content and Timeframes of Communications**

### **i) General provisions on time frames and requests for information**

- Each agency shall respond to the other's inquiries, requests, findings and recommendations in a timely manner, but normally within 30 days. If the receiving agency cannot meet its time frame, the requesting agency shall be provided with an interim response outlining steps taken to date and providing a target date for the final response. The requesting agency may refer an overdue matter to a higher level of the other agency and so inform the intended respondent.
- Requests from both agencies shall normally be provided in writing and shall provide clear and precise details regarding the type of information requested.

### **ii) Specific information requests**

- Requests for draft reports of CSC's national investigations shall be submitted in writing from the Correctional Investigator to the Commissioner.
- The CSC Official designated to respond to OCI requests for legal opinions is the Assistant Commissioner Corporate Development.

### **iii) Informing the Service of findings and recommendations**

The method of informing the CSC of findings and recommendations will be in accordance with sections 170-180 of the CCRA.

- **General provisions:**

Upon notification by the OCI of a concern or upon receipt of recommendations, the CSC shall respond to the OCI on a timely basis. The response will include background information and statistics relevant to the matter under review. The CSC may consult

with the OCI to determine the corrective action that will be taken upon investigation of the problem.

Upon receiving CSC's response and/or corrective action to a problem, the OCI shall acknowledge the CSC's response and shall provide the CSC with an assessment of the response and/or corrective action.

- **Specific provisions on statutory reports:**

With respect to ss. 177-179 of the CCRA, the OCI shall present the Commissioner with a clear and concise description of a problem(s) and subsequent recommendations. Background information and other relevant data gathered by the OCI during the course of their investigation shall also be provided at the same time to assist the CSC to respond to the problem or recommendation in a meaningful way.

On receipt of a report under ss. 177-179 of the Act, the Service may, normally within one week, seek clarification of any information contained in the report and the OCI will provide this as soon as possible, normally within one week.

The normal time frame for a response to a report under ss. 177-179 shall be 30 days, unless the parties agree to a longer period. If it appears that the Service will not be able to respond within the normal or agreed-upon period, the Service will notify the OCI of this and provide reasons for the delay. Where the Service does not respond within the normal period or any agreed-upon period, the OCI may decide to refer the matter under s. 180 and, if so, will inform the Service of their intent to do so.

With respect to s. 180 of the CCRA, in the event that the CI refers an issue of concern to the Minister, the CI shall notify the Commissioner of their intention to refer the matter. Similarly, the Commissioner shall also notify the CI of his intention to refer a matter to the Minister.



## REVIEW OF DISPUTES AND CLOSURE OF INVESTIGATIONS

Before the OCI issues findings and recommendations on a matter to the Commissioner, the Minister or Parliament, as applicable, the OCI may decide, or the parties may agree, that an attempt should be made to bring closure to the matter.

### The meaning of "closure"

"Closure" refers to an agreement between the parties with respect to the measures, if any, which the Service will take to resolve a problem of offenders. Based upon this agreement:

- a) the OCI refrains from making further inquiries, findings or recommendations on the matter until new circumstances occur which permit the matter to be re-opened; and
- b) offenders may seek expedited redress in order to benefit from the Service's undertakings.

Note: Circumstances permitting re-opening of a matter include those described in this MOU and those to which the parties may specifically agree at the time of closure.

No closure agreement can supersede the OCI's statutory obligation to report findings and recommendations where it determines that a problem of offenders exists, or persists.

Accordingly, even after closure has been attained, the OCI may take further steps on the matter in question if it becomes clear:

- a) that the Service's solution is not being effectively implemented or is not resolving the issue; or
- b) that matters on which the OCI has agreed to forego further action are giving rise to problems that must be addressed.

To the extent that agreed-upon solutions are inadequate or not implemented, or that an incomplete or premature resolution occurs, real closure will not be achieved. From this perspective, closure means describing circumstances which will maximize the period during which the parties may realistically set aside a matter under investigation.



## **Terms of closure agreements**

The parties will make their best efforts to apply the following principles in bringing resolution to a matter:

- no problem, or element of a problem, should remain unresolved where it can be addressed through open, thorough discussion and review;
- no problem is, in fact, resolved if offenders continue to experience the problem notwithstanding the purported solution;
- points of agreement on resolving problems should be maximized, even where complete agreement is not achieved;
- all agreed-upon solutions should be implemented in an effective, timely and reliable fashion;
- areas of disagreement should be re-visited only in circumstances where this is reasonable and useful to both parties, or necessary in order for the OCI to fulfil its mandate; and
- abiding by the terms of agreement necessarily implies that new complaints which indicate that offenders have not benefited from the solution must be addressed immediately.

With these principles in mind, before closing a matter, the parties will attempt to draft closure terms including, but not restricted to, the following provisions:

- an outline of the information, issues, findings and recommendations upon which the parties agree, or disagree;
- with respect to points of agreement, the measures which the Service will take to implement resolution of the matter, expressed in measurable, operational terms, with time-frames for accomplishing resolution and means of evaluating results at identified junctures;
- the role, if any, of the OCI in this process;
- with respect to points not agreed upon, the circumstances, if any, under which these may be re-visited and when/how this may occur\*;
- the information on the above which will be communicated to offenders and identified staff of each party and the means of ensuring effective communication; and
- the level at which complaints or grievances based upon the agreement may be lodged and the measures taken to ensure that these will be addressed in a timely fashion.

\*Note: In considering the re-opening of a matter, an important factor will be the extent to which a problem reoccurs despite the solution which has been identified and implemented.

The parties may agree to divide the matter and to bring closure to some elements while allowing the OCI to proceed with a report on other elements.

## **Review of Disputes**

The parties may decide to attempt resolution of points on which agreement has not been achieved by agreeing to the non-binding mechanisms which follow, or to any others that they deem appropriate:

- Mediation, facilitation , non-binding arbitration or other alternative dispute resolution mechanism
- Review by an expert from outside the parties, the department, or the government
- Joint on-site investigation at the location where the problem arose
- Formal or informal hearings
- Supplementary research
- Consultation with persons and stakeholders

The Officials authorized to undertake such measures are:

- Prior to the submission of a report to the Commissioner under s. 177, the Director-General of Offender Affairs and the Executive Director of the OCI.
- Prior to submission of a report to the Minister under s. 180, the Commissioner and the Correctional Investigator.
- Prior to the submission of a Report to be tabled in Parliament, the Commissioner and the Correctional Investigator, in consultation with the Minister.
- Any costs incurred in such procedures will be shared between the OCI and the CSC.

## **Time frames for closure**

The parties will attempt to complete the process of closure within 30 days.

Where either party concludes that the closure process will not effectively resolve the matter, either party may terminate the procedure. Before doing so, it may issue a final proposal for closure of the matter. Within one week, or at an agreed-upon later date, the other party may produce its own final proposal.

At this juncture, if agreement is still not attained, the final proposals of the parties and any other joint record that was produced (including records of dispute-settlement attempts) may be referred to by either party in the context of subsequent reports by the OCI.

### **Re-opening of a matter**

Matters on which closure is achieved, and substantially similar matters, will remain closed and the parties will abide by the terms of closure until:

- a) the terms of the closure agreement permit re-opening;
- b) a substantial or urgent change in circumstances occurs which necessitates re-opening of the matter\*\*;
- c) it becomes clear to the OCI that the problem of offenders in question has become, or remains, a matter of substantial concern;
- d) the parties agree to re-open the matter.

**\*\*Note:** "substantial change of circumstance" includes, without limiting the generality of the expression:

- a significant change in the law or the Service's policy or practice with respect to the matter; or
- a major incident or an incident involving serious injury or death to which the policies, practices or law contained in the closed matter are relevant and at issue.

Where the OCI decides to re-open a matter, it will inform the Service in writing of its decision, and of the reasons for this. Within one week, or other agreed-upon period, the Service may respond to the decision. The record of this exchange will form a part of any subsequent report on the matter.

### **Expedited Redress**

Where a matter has been closed, the Service will communicate the terms of the closure agreement to all institutions and Parole Offices and will ensure that offenders have the opportunity to be apprised of the agreement. Thereafter, where an offender experiences a problem that the parties intended to resolve in the agreement, he/she may make use of the grievance procedure, or may address his/her complaint directly to the OCI based on the terms of the agreement. The complaint or grievance may be lodged at the level to which the parties agreed within the closure agreement.



## **CONSULTATION**

The CSC may consult with the OCI and/or the OCI may make unsolicited or ad hoc recommendations to the CSC on proposed or existing offender-related policies or any amendments thereto. The CSC shall direct requests for feedback to the Executive Director of the OCI and outline a time frame for providing feedback. The OCI will inform the CSC if it does not wish to provide feedback or of any expected delay in providing written feedback. The CSC will give consideration to the recommendations of the OCI.

The CSC may request the OCI's participation on working groups or task forces. The Service will notify the OCI of upcoming working groups or task forces in which the OCI may wish to participate. Where the CSC has requested such participation, participation or contribution by the OCI shall not be construed as full endorsement of any or all of the findings and recommendations arising from the collaborative effort.

## **ANNUAL REPORT PROCEDURES**

The parties recognize the importance of attempting to resolve matters which may be included in the Annual Report of the OCI. They concur that, if complete resolution is not possible, the positions and undertakings of the parties respecting their interactions to date and the steps to be taken in future should be reflected in the Annual Report. This will permit the Correctional Investigator to provide informed findings and recommendations on all subjects.

To these ends, in a given reporting year:

1. Except as otherwise indicated in this section, the normal procedures, time frames and other rules indicated in this agreement will govern the parties. In particular, the parties will attempt to reflect the closure and dispute settlement procedures included in this agreement in their consideration of Annual Report matters.
2. At any time during the reporting year that the OCI determines that it may report on a matter in the Annual Report, it will indicate this to the Service when it provides findings, recommendations and supporting information on the matter.



3. Before the end of March, the OCI will update the Service in writing on its position on matters raised under paragraph 1 and will similarly apprise the Service of any other items that it intends to raise in the Annual Report. The Service will provide any response in writing before the end of April.
4. When providing information findings and recommendations on any matter under paragraphs 1, 2 and 3 the OCI where applicable, will provide notice pursuant to s. 195.
5. The OCI will provide its report to the Minister, with copy to the Commissioner of Corrections before the end of June. The Report will contain a fair and accurate depiction of the Parties' comments and positions on each subject, including, as applicable, information on closure and dispute-settlement attempts.
6. The Correctional Investigator and the Commissioner of Corrections will normally meet, with appropriate staff, in early May to review their positions on Annual Report items and to attempt to resolve as many matters as possible in line with the closure provisions of this agreement. They may also agree to meet at other times to the same end. The Executive Director of the OCI, or his delegate[s], may meet with the DGOA, the CSC managers to whom the OCI would normally address findings and recommendations, or other appropriate CSC staff, in order to:
  - a) prepare for meetings between the Agency Heads;
  - b) implement agreements arising from the meeting; and
  - c) otherwise facilitate the Annual Report process.

### **COMMUNICATION WITH OFFENDERS**

- The CSC shall assist the CI to communicate the functions of the OCI through avenues such as the initial institutional orientation for inmates, the offender handbook, information pamphlets on access to the grievance process and informal networking with inmate committees.

### **INFORMATION AND RESOURCES**

- The CSC shall provide the OCI with access to some of CSC's electronic information systems. Details and parameters describing the access to information systems are outlined in a separate Letter of Understanding on Access to Electronic Information.

- The CSC shall share with the OCI, on a regular basis, any status reports on Commissions of Inquiry and Task Force Recommendations as they relate to the OCI's mandate.

#### **FINANCIAL COSTS RELATED TO AGREEMENT**

- The parties agree they are responsible for bearing their own costs related to the administration of this agreement.

#### **DURATION OF AGREEMENT**

- This memorandum of understanding shall commence on, and take effect from the date on which it is signed and shall remain in force unless terminated by either party in accordance with the termination clause.

#### **TERMINATION OF AGREEMENT**

- Either party, upon 30 days written notification to the other party, may terminate this agreement.

#### **AMENDMENTS**

- This agreement may be amended at any time by mutual written consent.



## APPENDIX B

### CORRECTIONAL SERVICE COMMENTS OF JUNE 12, 2000

*On May 23, 2000 our Office provided the Commissioner of Corrections with a copy of our draft Annual Report.*

*Virtually all of the information in the Report had already been brought to the Service's attention in last year's Annual Report or in letters and reports that we sent to the Service during the reporting year. In our view the Service had had the opportunity to make representations on this information, consistent with the requirements of s. 195 of the CCRA.*

*Nevertheless, the Service communicated further responses on June 12, 2000. These are reproduced below.*

The following comments are made with respect to s. 195 of the CCRA.

I was disappointed to note that the Annual Report often characterizes facts, opinions and comments in a substantially different way than that which was reflected in the individual Correctional Service of Canada (CSC) communication. Where and when portions of selected responses from the Service have been included, they are sometimes inadequate in conveying the substance and intent of the Service's position. Due regard for financial and other considerations often formed a significant part of the Service's position and have not been reflected in the Report.

#### **Inmate Pay-- Millennium Telephone System**

Your suggestion that CSC subsidize the cost of inmate telephone calls pending the completion of the contract tendering process for a new service provider has not been raised with the Service prior to this draft Report. For your information, the tendering process has been completed and the agreement with the new provider is expected to be signed in June. I note that CSC currently bears the entire cost of a significant number of inmate telephone calls by



allowing the use of administrative telephones in special circumstances.

### **Inmate Grievance Procedure**

With respect to delays at the complaint and first level stages, the Assistant Commissioner, Corporate Development, issued data reports for 1998/99 containing graphs depicting the average completion rates for these levels. The overwhelming majority of institutions reported average completion rates that were well within the stipulated timeframes. The average completion rate for institutional complaints was reported at 14 days and for first level grievances, 15 days. The graphs measured performance over the last five years. During 1999/2000, 12 per cent of complaints and 16 per cent of first level grievances were late. A total of 577 complaints and 153 first level grievances (4 per cent and 5 per cent of the overall totals respectively) were completed more than 25 days beyond the due date. While this record could be improved, these figures do not reveal a systemic problem. The only area of concern noted was in grievances at the second level in two regions. This has been addressed with the regions involved.

### **Transfers**

You have suggested that CSC "immediately initiate an evaluation of the effectiveness" of the new transfer procedure. As this procedure was implemented as recently as October, 1999, I would suggest that it is premature to "immediately initiate" an evaluation. Furthermore, I note that your concerns for the transfer process are not generally reflected by the Service's relative success in defending individual court challenges to the process.

### **Use of Force**

In your report, you include a portion of a "recent CSC internal memorandum" that commented on a use of force incident that "underscores the fact that there are serious problems with respecting basic rights of inmates". I note that this comment, which lacks context, is being generally characterized as the

Service's position rather than an expression of the author's opinion.

In addition, I take exception to your generalization that "senior line managers do not see themselves as either responsible or accountable for ensuring compliance with law and policy". Senior line management takes action to address issues raised using various accountability mechanisms such as discussing issues at Executive Committee meetings, training of staff, and using the principles of progressive discipline where appropriate.

Please note that the use of force interim policy was promulgated on May 26, 2000.

### **Suicides**

I now refer to your comment that "the reality of the Service's uncoordinated and ineffective approach to the early identification and treatment of potentially suicidal individuals was tragically evident recently at the FSW unit at Saskatchewan Penitentiary". This reference to a specific incident should not be interpreted as demonstrating a general state of affairs. To do so is unfair and unreasonable in the context of the Annual Report. Furthermore, it would appear that this comment is based on information gleaned from a draft National Investigation Report, in circumstances where a Coroner's Inquest is pending, and misstates the tentative findings and conclusions of the Board of Investigation.

### **Inmate Injuries and Investigations**

In the Case Summaries section of your draft Report, you note your belief of what Parliament had in mind when it enacted s. 19. You suggest that Parliament "intended to include a broader range of cases than those covered by the Service's definition. This issue is not the clinical nature of the injuries so much as their seriousness, as a matter of monitoring and preventing injuries that denote significant violations of offenders' entitlement to safe and human custody and of their right to security of the person under the Constitution." Your interpretation of the intent of the legislation does not elaborate on what information your belief is based on.

Furthermore, under the heading "Investigations", you state that "the current definition of serious bodily injury, as applied by the Service, was inconsistent with both the legislation and any reasonable person's concept of what constitutes a serious bodily injury." I would like to stress that the Service's definition of serious bodily injury is based on the Criminal Code and other related definitions. CSC is not prepared, at this time, to revisit this definition.

The draft Report obtusely mentions the Service's protocol to identify when an inmate has sustained a Serious Bodily Injury (SBI) and how to record this information in the Security Incident Report. This comment does not adequately reflect the intent of the protocol and the implementation of the new procedures that will ensure that a Health Care professional will be making the determination of SBI rather than a staff member who may not have a medical background.

### **Use of Force to Facilitate a Strip Search**

The first case is a summary concerning the use of force on two inmates to conclude a strip search by requiring them to "bend over" for a visual inspection of their rectal areas prior to placement in administrative segregation. Your position has been that "there were no reasonable grounds to believe that either inmate was concealing contraband in the rectal area...." CSC reiterates its position that reasonable grounds to believe that an inmate is concealing contraband in the rectal area are not a legal prerequisite for the routine strip search of inmates being admitted to segregation.

### **Exceptional Search**

The case summary concerning the exceptional strip search of inmates after the discovery of a severely injured inmate in an institutional tool shop is based on your office's reasoning that because the written documentation was inadequate and misleading, the search was therefore contrary to law and unreasonable. CSC maintains its position that reasonable grounds existed to believe a

clear and substantial danger could have been presented by contraband.

### **Meeting the Needs of Disabled Offenders**

In the cases of the conditional release of two disabled offenders and their placement in wheelchair accessible facilities, you conclude that "to lose just a few days of access to appropriate conditional release activities based only on their disabilities is unreasonable and probably contrary to law". CSC maintains its position that the conditional release of these offenders met with the requirements of the law. These cases are currently the subject of a complaint to the Human Rights Commission.

Please note that on May 11, 2000, CSC responded to your letter that was sent to us on March 3, 2000 (copy attached).

### **Housing of Minors in Penitentiaries**

In your Report, you indicated that as of May 1<sup>st</sup>, you had not received a response from the Commissioner. Please refer to the attached letter which was sent to you on May 15, 2000, and addresses many of the concerns and issues identified in your draft Report.

### **Excessive of Force**

In your Report, you have indicated that as of May 1<sup>st</sup>, you had not received a response from the Commissioner. Please note that I signed a response on his behalf on May 26, 2000 (copy attached).

If you have any questions concerning our additional representation, we would be pleased to discuss them with you and your staff.



## **WOMEN OFFENDERS SECTOR**

### **RESPONSE TO DRAFT 1999/00 CORRECTIONAL INVESTIGATOR (CI) ANNUAL REPORT**

The March response makes a number of points which are not referenced by the Office of the CI (OCI):

The Deputy Commissioner for Women (DCW) reviews all third-level grievances from women offenders before they are signed off by the delegated authority.

We reviewed the quarterly grievances reports and investigated further through a sampling of one of the top grievance areas: staff performance and staff harassment. The results of this review were shared with the OCI. In March, we also agreed that in future we would share the results of our reviews of the quarterly reports.

The OCI also makes no reference to the fact that women offenders have traditionally used many other avenues to voice their concerns, including the monthly visit from the OCI investigator; visits from local, regional and national E. Fry; in the past three years, visits from the Cross Gender Monitor; and meetings, telephone and mail contact with the DCW and Women Offender Sector staff.

It is clear that CSC and the OCI will continue to differ on the need for further review of women offenders' frequency of use of the grievance system.

## **FEDERALLY-SENTENCED WOMEN**

The OCI is well aware of the **Intensive Intervention Strategy**, which reflects the results of two years of discussion, consultation and research. The Strategy is based on the conclusion that maximum-security women present a different risk and need level, and describes the accommodation and operational interventions required by this group of offenders. The announcement also noted the target date for full operation and CSC's commitment not to transfer maximum-security women until the new units are fully operational, consistent with our mandate for public safety. The project is on schedule.

The suggestion that the co-located maximum-security units for Federally-Sentenced Women constitutes segregation is inconsistent with the law and policy. CSC has the authority in law, under s. 30 of the CCRA, to separate different security levels, and separation is not segregation.

The concern with respect to **programs and services for maximum-security women offenders** during the construction/implementation period are noted. Resources were and continue to be provided to the co-located units to ensure that core programs (counselling and elder services as well as recreation, etc.) can be delivered. Programs are disrupted as a consequence of incidents and when program staff, whether contract or permanent, move on to other employment.

The **number of maximum-security women** remains stable at approximately 30 offenders. However, the population of the co-located units has increased due to general population increases. CSC is acting to address the population increase through additional construction at the regional facilities. However, until the new houses are available, the only accommodation option is to use the co-located units. Regions have been advised to establish objective criteria for transfers of medium security women to the co-located units. For example, in Atlantic Region, where population pressures have resulted in a need for this accommodation alternative, population pressures at Nova will be managed through a policy that there will be no new admissions to Nova whenever the population exceeds 40.

The **Mental Health Strategy** was completed in 1997 with a three-year implementation timeframe. Since that date, there have been significant changes as a result of the Strategy, including an increase in the resource standard for psychological services [ratio changed from 1/45 to 1/25], as well as the training plan and implementation of Dialectical Behaviour Therapy and the RPC Intensive Treatment program. The regional facilities are the nationally-approved accommodation standard for minimum- and medium-security women offenders. The Okimaw Healing Lodge is the national standard for minimum- and medium-security women offenders who are committed to following aboriginal teachings and the aboriginal healing path. This national standard was purposely designed for women offenders, and differs from the national accommodation standard for minimum- and medium-security male offenders.

In the past year, individuals have suggested that accommodation for minimum security women offenders should be constructed outside the secure perimeter. CSC is examining this issue within the context of the annual accommodation planning exercise. The planning exercise requires the development of a detailed analysis, which would include a population analysis and program/operational plan for a minimum security house. This type of detailed analysis is required for any accommodation proposal.

Finally, the issues which the OCI proposes to review further are all issues which have received, and continue to receive, constant attention by CSC. They are not issues, however, which are easily and quickly resolvable.



*APPENDIX C*

**CORRECTIONAL INVESTIGATOR RESPONSE  
TO CSC COMMENTS**

We thank the Service for its views.

Certain elements of the response refer to events that took place beyond the time at which we presented our draft Report to the Commissioner of Corrections. In this regard, I believe it would be inappropriate to reproduce or to comment upon letters that CSC sent us so many weeks after the reporting year ended, and even longer after the time frames for reply had passed under the Memorandum of Understanding.

Most of the Service's other comments are straightforward and require no further reply, having been addressed at some length in our communications with the Service over the reporting year. I leave it to the reader to evaluate the relevance and impact of these comments on the discussion of the issues involved.

Nevertheless, I do offer a few observations.

**Millennium Telephone System**

The Service indicates that it was not until we issued our draft Report that we raised the issue of CSC subsidizing the cost of inmate calls pending completion of the contract. This is true. It occurred only because we did not receive the Service's Final Response to last year's Report until April of this year. Our suggestion on subsidization arose from our consideration of that response.

For clarification, we did not recommend subsidization until the tendering process is complete. We recommended this pending complete implementation of the new system.

We note that the Service provided no other response on our proposal.

**Transfers**

Surely it is not too soon to begin evaluation of a system after it has been in operation for eight months.



## **Suicides**

The overall comment in the Annual Report with respect to the issue of suicides is that the Service has failed to complete a number of undertakings, all of which were designed to ensure timely, responsive and coordinated efforts in identifying and managing potential suicide cases. The case specified by the Service tragically speaks directly to the results of that failure. To claim, as the Service does, that "reference to a specific incident is unfair and unreasonable in the context of the Annual Report" is difficult to understand. In addition, our conclusion was based on our review of the documentation relevant to this incident and shared with the Service's Board of Investigation prior to our receipt of the draft report.

## **Inmate Injuries and Investigations**

For the first time in five years, the Service refers to something other than its own, internal definition of serious bodily harm. It will be interesting to discover the relevance of definitions from other sources to the intent of Parliament in enacting s.19 of the CCRA.

## **Federally-Sentenced Women**

Our focus was the way in which the Service responds to complaints from women in penitentiaries--effective redress and follow-up. The formal grievance process is but one aspect of this. What we recommended, two years ago, was a review of how inmate complaints are managed at penitentiaries that house women, including the views of the women in terms of how effectively they believe their concerns are being addressed.

## **Case Summaries**

With respect to certain of our case summaries, the Service states that it "maintains its position" on points of legal interpretation. So do we.

Unfortunately, as of late June, 2000, we have not yet been able to submit legal issues to third-party dispute settlement. To date, the Service has been unwilling to do so.

## Les transfèrements

Il n'est certainement pas trop tôt pour commencer l'évaluation d'un système qui est en place depuis huit mois.

## Les suicides

Dans le Rapport annuel, nous faisons observer qu'en ce qui concerne la question des suicides, le Service n'a pas tenu l'engagement qu'il avait pris de déployer, en temps utile et de manière coordonnée, des efforts pour repérer et gérer les cas de suicides éventuels. Le cas évoqué par le Service est malheureusement un résultat direct de cette négligence. Il est difficile de comprendre que le Service juge qu'il est « injuste et abusif d'interpréter ainsi un incident particulier dans le cadre du Rapport annuel ». En outre, notre conclusion se fondait sur l'étude des documents relatifs à cet incident, qui avaient été remis à la commission d'enquête avant réception du rapport provisoire.

## Les blessures subies par les détenus et les enquêtes

En cinq ans, c'est la première fois que le Service renvoie à une définition autre que sa propre définition des blessures corporelles graves. Il sera intéressant de vérifier si les définitions d'autres sources correspondent aux intentions qu'avait le Parlement en promulguant l'article 19 de la LSCMLC.

## Les femmes purgeant une peine fédérale

Nous avons insisté sur la façon dont le Service réagissait aux plaintes émanant des femmes détenues dans les pénitenciers, sur l'efficacité avec laquelle il corrigeait les situations dénoncées et assurait un suivi. La procédure de règlement des griefs n'est qu'un aspect de cette démarche. Ce que nous avons recommandé, il y a deux ans, c'est d'examiner comment les plaintes des détenues étaient gérées dans les pénitenciers où sont logées des femmes, en s'intéressant notamment à la perception que celles-ci ont de l'efficacité avec laquelle leurs préoccupations sont prises en compte.

## Résumés de cas

En ce qui concerne certains de nos résumés de cas, le Service affirme « qu'il maintient sa position » sur les points d'interprétation juridique. Nous aussi.

Malheureusement, à la fin de juin 2000, nous n'avions pas pu encore demander à une tierce partie de régler ces différends d'ordre juridique. À ce jour, le Service a refusé d'avoir recours à un tel mécanisme.

## ANNEXE C

### RÉPONSE DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL AUX OBSERVATIONS DU SCC

Nous remercions le Service d'avoir accepté de nous faire part de ses points de vue.

Certains éléments de la réponse renvoient à des faits qui se sont produits bien après la date où nous avons présenté notre rapport provisoire au commissaire du Service correctionnel. À cet égard, je pense qu'il serait inopportun de reproduire ou de commenter des lettres que le SCC nous a fait parvenir de nombreuses semaines après la fin de l'année visée par le Rapport et plus longtemps encore après la date limite de réponse, prévue dans le protocole d'entente.

La plupart des autres observations du Service sont formulées en termes explicites et n'exigent pas d'autre réponse puisqu'elles ont été abordées assez longuement dans le cadre de nos communications avec le Service au cours de l'année. Je laisse au lecteur le soin d'évaluer la pertinence et l'impact de ces observations sur les échanges concernant les questions en jeu.

J'aimerais cependant formuler les quelques observations suivantes.

#### **Le système téléphonique Millennium**

Le Service indique que la possibilité de subventionner le coût des appels des détenus en attendant la fin du contrat a été évoquée pour la première fois dans notre rapport provisoire. C'est exact. Mais si tel a été le cas, c'est que nous n'avons reçu qu'en avril de cette année la « réponse définitive » du Service à notre rapport de l'an dernier. C'est après avoir pris connaissance de cette réponse que nous est venue l'idée de suggérer l'octroi de subventions.

Histoire de mettre les choses au point, nous n'avons pas recommandé d'accorder ces subventions en attendant la fin du processus d'appel d'offres. Nous les avons recommandées tant que la mise en œuvre du nouveau système ne sera pas terminée. Nous faisons remarquer que le Service n'a pas eu d'autres réactions à notre proposition.

le plan de formation et la mise en œuvre de la thérapie comportementale dialectique et du Programme de traitement intensif du Centre psychiatrique régional.

Les établissements régionaux sont la norme nationale de logement qui a été approuvée pour les délinquantes dites à sécurité minimale et à sécurité moyenne. Le pavillon de ressourcement Okimaw est la norme nationale pour les délinquantes dites à sécurité minimale et moyenne qui se sont engagées à suivre les enseignements et le processus de guérison autochtones. Cette norme nationale a été spécialement conçue à l'intention des délinquantes et diffère de la norme nationale de logement pour les délinquants à sécurité minimale et moyenne.

Au cours de la dernière année, d'aucuns ont suggéré de construire les logements destinés aux femmes dites à sécurité minimale à l'extérieur du périmètre de sécurité. Le SCC est en train d'examiner cette question dans le cadre de l'exercice annuel de planification des locaux. Cet exercice de planification exige une analyse fouillée qui comprend une analyse démographique ainsi qu'un plan de programmes et un plan opérationnel pour une unité d'habitation à sécurité minimale. Ce genre d'analyse fouillée est exigé pour toutes les propositions relatives aux locaux.

En dernier lieu, les questions que le BEC propose de réexaminer sont toutes des questions que le SCC a déjà examinées et dont il continue de se préoccuper. Cependant, ce ne sont pas des questions qu'il est possible de résoudre facilement et rapidement.



L'annonce de cette stratégie précisait à quelle date celle-ci serait pleinement opérationnelle et faisait état de l'engagement pris par le SCC de ne pas procéder au transfèrement des femmes dites à sécurité maximale tant que les nouvelles unités aménagées à leur intention ne seraient pas pleinement opérationnelles, conformément à notre mandat de protéger la sécurité publique. Le projet respecte l'échéancier prévu. L'idée voulant que les unités à sécurité maximale colocalisées pour femmes purgeant une peine fédérale constituent une forme d'isolement est incompatible avec la Loi et les politiques en vigueur.

En vertu de l'article 30 de la LSCMLC, le SCC a le pouvoir de séparer les délinquantes qui n'ont pas la même cote de sécurité, et séparer ne veut pas dire isoler. Nous avons pris bonne note de la préoccupation exprimée concernant les **programmes et services offerts aux femmes dites à sécurité maximale** pendant la période de construction et d'aménagement des unités qui leur sont destinées. Des ressources sont mises à la disposition des unités colocalisées, et continueront de l'être, afin d'y assurer la prestation de programmes de base et d'activités récréatives ainsi que de services de counseling et d'Aînès. Il peut arriver que les programmes soient interrompus à la suite d'incidents et lorsque le personnel des programmes, contractuels ou employés, accepte un autre emploi.

**Le nombre de femmes dites à sécurité maximale** demeure stable et se situe aux environs de 30 délinquantes. Toutefois, la population des unités colocalisées a augmenté parce que la population carcérale générale a, elle aussi, augmenté. Afin de résoudre les problèmes que pose cette hausse de population, le SCC construit des logements supplémentaires dans les établissements régionaux. Mais en attendant que ces logements soient prêts, la seule solution est d'utiliser les unités colocalisées. Les régions ont reçu l'ordre d'établir des critères objectifs pour le transfèrement des femmes dites à sécurité moyenne dans les unités colocalisées. Ainsi, dans la région de l'Atlantique, où l'augmentation de la population oblige à trouver des locaux de remplacement, il a été décidé de ne pas admettre plus de 40 délinquantes à l'établissement pour femmes Nova.

**La Stratégie en matière de santé mentale** a été adoptée en 1997 et sa mise en œuvre s'étend sur trois ans. Depuis lors, la Stratégie a provoqué des changements importants, à titre d'exemples, la norme en matière de ressources humaines est maintenant plus élevée pour les services de psychologie [le ratio est passé d'un intervenant pour 45 délinquantes à un intervenant pour 25 délinquantes] ainsi que

## LE SECTEUR DES DÉLINQUANTES

### RÉPONSE AU RAPPORT ANNUEL PROVISOIRE DE 1999-2000 DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

La réponse du mois de mars présente un certain nombre d'arguments dont n'a pas traité le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) :

La sous-commissaire pour les femmes (SCF) examine tous les griefs au troisième palier, présentés par des délinquantes, avant que ceux-ci ne soient signés par la personne à qui ce pouvoir a été délégué.

Nous prenons connaissance des rapports trimestriels sur les griefs et avons décidé de pousser plus loin l'étude d'un échantillon de cas ressortissant à l'un des principaux domaines de plaintes, celui du harcèlement et du harcèlement du personnel. Les résultats de cette étude ont été transmis au BEC. En mars, nous avons également décidé de lui communiquer à l'avenir les résultats de nos examens des rapports trimestriels.

Le BEC passe également sous silence le fait que les délinquantes utilisent d'habitude d'autres moyens pour exprimer leurs préoccupations et profitent notamment à cet effet de la visite mensuelle de l'enquêteur du BEC; des visites de représentants locaux, régionaux et nationaux de la Société Elizabeth Fry; des visites, depuis trois ans, du vérificateur de la dotation mixte; et de rencontres, de contacts téléphoniques et d'échanges de correspondance avec le personnel de la SCF et du Secteur des délinquantes.

Manifestement des divergences subsisteront entre le SCC et le BEC quant à la nécessité de s'interroger davantage sur la fréquence d'utilisation par les délinquantes de la procédure de règlement des griefs.

## LES FEMMES PURGEANT UNE PEINE FÉDÉRALE

Le BEC connaît très bien la **Stratégie d'intervention intensive** qui a été adoptée après deux ans de discussions, de consultations et de recherches. Cette stratégie prend appui sur la conclusion voulant que les femmes dites à sécurité maximale présentent un niveau de risque et de besoins différent, et décrit le genre de logement et d'interventions dont elles ont besoin.

## **La fouille exceptionnelle**

Le résumé du cas concernant la fouille à nu exceptionnelle des détenus, après qu'un détenu eut été découvert, gravement blessé, dans un atelier de l'établissement, est fondé sur le raisonnement que fait votre bureau, à savoir que, parce que les documents écrits étaient incomplets et trompeurs, la fouille était contraire à la Loi et déraisonnable. Le SCC soutient toujours qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'un objet interdit pouvait représenter un danger réel important.

## **Satisfait aux besoins des détenus handicapés**

En ce qui concerne les cas des deux détenus handicapés qui avaient droit à une mise en liberté sous condition et qui ont été placés dans des établissements accessibles aux fauteuils roulants, vous concluez qu'il « est déraisonnable et probablement contraire à la Loi d'empêcher des délinquants de profiter d'activités liées à la mise en liberté sous condition simplement parce qu'ils sont handicapés ». Le SCC soutient que la mise en liberté de ces délinquants était conforme à la Loi. Ces cas font présentement l'objet d'une plainte devant la Commission des droits de la personne.

Fait à signaler, le SCC a répondu le 11 mai 2000 à la lettre que vous lui aviez fait parvenir le 3 mars 2000. (Copie ci-jointe)

## **Le logement de mineurs dans des pénitenciers**

Dans votre rapport, vous indiquez que, le 1<sup>er</sup> mai, vous n'aviez pas encore reçu de réponse du commissaire. Nous vous renvoyons à la lettre ci-jointe qui vous a été envoyée le 15 mai 2000 et qui traite de nombreuses questions et préoccupations abordées dans votre rapport provisoire.

## **Le recours abusif à la force**

Dans votre rapport, vous indiquez que, le 1<sup>er</sup> mai, vous n'aviez pas encore reçu de réponse du commissaire. Je vous signale que j'ai signé une réponse en son nom le 26 mai 2000. (Copie ci-jointe)

Si vous avez des questions au sujet de nos observations supplémentaires, nous en discuterons volontiers avec vous et votre personnel.



blessures d'un point de vue clinique que le fait que la surveillance exercée n'ait pas réussi à prévenir des blessures qui violent de manière importante le droit des délinquants à être détenus dans des conditions humaines et en toute sécurité, ainsi que le droit à la sécurité de leur personne qui leur est garanti par la Constitution ». Votre interprétation de l'intention du législateur ne précise pas sur quels renseignements se fonde votre opinion.

De plus, sous la rubrique « Les enquêtes », vous affirmez que la « définition actuelle que donne le Service de blessure grave ne correspond ni à l'intention du législateur ni à ce que n'importe quelle personne raisonnable considérerait comme une blessure corporelle grave ». J'aimerais rappeler que la définition de « blessure grave » que propose le Service est inspirée de la définition qui figure dans le *Code criminel* et d'autres définitions connexes. Pour l'instant, le SCC n'est pas prêt à revoir cette définition.

Le rapport provisoire mentionne, sans l'expliquer plus longuement, le protocole qu'utilise le Service pour déterminer si un détenu a subi une blessure corporelle grave et indiquer comment consigner ce renseignement dans le Rapport d'incident de sécurité. Cette observation ne traduit pas réellement l'intention du protocole et ne tient pas non plus compte des nouvelles procédures qui seront mises en place afin de s'assurer que le constat de blessure corporelle grave sera effectué par un professionnel de la santé plutôt que par un membre du personnel qui n'a peut-être pas de formation médicale.

### **Le recours à la force pour faciliter la fouille à nu**

Le premier cas est un résumé de l'incident où la force a été utilisée pour forcer deux détenus à se soumettre à une fouille à nu et à se « pencher » pour que leur rectum puisse être examiné avant de les placer en isolement préventif. Vous soutenez qu'il n'existait « aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre détenu dissimulait un objet interdit dans son rectum... ». Le SCC rappelle sa position, à savoir que la Loi n'exige pas qu'il y ait des motifs raisonnables de croire qu'un détenu dissimule un objet interdit dans son rectum pour procéder à une fouille à nu lors de son admission dans une cellule d'isolement.



## **Le recours à la force**

Dans votre rapport, vous citez un extrait d'une « récente note de service interne du SCC » commentant un incident où on a eu recours à la force, qui « met en évidence l'existence de graves problèmes de respect des droits fondamentaux des détenus ». Je tiens à souligner que cette observation, dont le contexte est plutôt mince, est utilisée pour décrire la position du Service plutôt que l'opinion de l'auteur.

Je soulève également une objection à votre généralisation à l'effet que « la haute gestion n'estime pas qu'il est de sa responsabilité de faire respecter la Loi et la politique ». La haute gestion prend des mesures pour s'attaquer aux problèmes soulevés en se servant des différents mécanismes de responsabilité à sa disposition, ce qui comprend la discussion des questions en cause lors des réunions du Comité de direction, la formation du personnel et, au besoin, l'application de mesures disciplinaires progressives.

Veuillez prendre note que la politique provisoire sur le recours à la force a été promulguée le 26 mai 2000.

## **Les suicides**

Je me reporte maintenant à votre observation à l'effet que « ce qui s'est passé dernièrement à l'Unité des femmes, au pénitencier de Saskatchewan, a malheureusement mis en lumière l'absence d'approche coordonnée et efficace pour repérer et traiter les détenus suicidaires ». Ce renvoi à un incident particulier ne doit pas être considéré comme représentatif de la situation générale. Il est injuste et abusif d'interpréter ainsi un incident particulier dans le cadre du Rapport annuel. Il semble d'ailleurs que cette observation se fonde sur des renseignements tirés d'un rapport préliminaire d'enquête nationale, alors que l'enquête du coroner n'est pas encore terminée, et cite à tort et à travers les conclusions provisoires de la commission d'enquête.

## **Les blessures subies par les détenus et les enquêtes**

Dans la section de votre rapport intitulée Résumés de situations, vous vous prononcez sur les intentions qu'avait le Parlement en promulguant l'article 19 de la LSCMLC. Selon vous, l'intention du Parlement était « d'inclure un plus large éventail de cas que ceux couverts par la définition de blessures graves donnée par le Service. L'enjeu n'est pas tant la nature des

l'entente avec le nouveau fournisseur devrait être signée en juin. Je tiens à souligner que le SCC assume actuellement le coût complet d'un nombre important d'appels téléphoniques faits par les détenus en leur permettant, dans des situations exceptionnelles, d'utiliser les appareils réservés à l'administration.

### **La procédure de règlement des griefs**

En ce qui concerne les retards enregistrés dans le traitement des plaintes et des griefs de premier palier, le commissaire adjoint, Développement organisationnel, a fait paraître pour 1998-1999 des rapports contenant des graphiques indiquant les périodes moyennes de règlement des plaintes et griefs. La grande majorité des établissements ont rapporté des périodes moyennes qui respectaient tout à fait les délais prescrits. Selon les rapports obtenus, il faut en moyenne 14 jours pour traiter les plaintes présentées dans les établissements et 15 jours pour régler les griefs au premier palier. Les graphiques couvrent les cinq dernières années. Au cours de l'exercice 1999-2000, 12 % des plaintes et 16 % des griefs au premier niveau n'ont pas été réglés dans les délais prescrits. Au total, 577 plaintes et 153 griefs au premier palier (4 % et 5 % respectivement de l'ensemble des plaintes et griefs présentés) ont été réglés plus de 25 jours avant la date limite. Ces résultats pourraient être améliorés, mais ne révèlent certainement pas l'existence d'un problème systémique. La seule préoccupation exprimée concernait les griefs au second palier dans deux régions. Les régions concernées se sont attaquées à ce problème.

### **Les transfèrements**

Vous avez suggéré que le SCC « entreprenne immédiatement une évaluation de l'efficacité » du nouveau processus de transfèrement. Étant donné que ce processus n'est en place que depuis octobre 1999, il est trop tôt selon moi pour en « entreprendre immédiatement » l'évaluation. Je tiens également à faire remarquer que les préoccupations que vous exprimez au sujet du processus de transfèrement ne correspondent généralement pas aux résultats relativement positifs qu'a obtenus le Service lors des contestations judiciaires de ce processus.

## ANNEXE B

### OBSERVATIONS DU SERVICE CORRECTIONNEL EN DATE DU 12 JUIN 2000

*Le 23 mai 2000, le Bureau a remis copie de son rapport annuel provisoire au commissaire du Service correctionnel.*

*Les renseignements contenus dans ce rapport avaient presque tous déjà été portés à l'attention du Service dans le Rapport de l'année dernière, dans des lettres et d'autres rapports que nous lui avions fait parvenir au cours de la période visée. À notre avis, le Service avait eu la possibilité de formuler des observations sur ces renseignements, conformément aux dispositions de l'article 195 de la LSCMLC.*

*Cependant, le 12 juin 2000, le Service nous a communiqué les observations supplémentaires suivantes.*

Les observations qui suivent sont formulées conformément à l'article 195 de la LSCMLC.

À ma grande déception, j'ai constaté que les faits, les opinions et les observations énoncées dans le Rapport annuel sont présentées de manière fort différente que ce n'était le cas dans les différentes communications du Service correctionnel du Canada (SCC). Les passages de certaines réponses du Service, qui sont cités dans le Rapport, traduisent parfois très mal la position du SCC, tant sur le fond que dans les intentions. Les considérations financières et autres qui souvent constituent un aspect important de la position du Service n'ont pas été suffisamment prises en compte dans le Rapport.

### **La rémunération des détenus – Le système téléphonique Millennium**

La suggestion que vous faites au SCC de subventionner le coût des appels téléphoniques des détenus, jusqu'à la fin du processus d'appel d'offres pour choisir un nouveau fournisseur de services, a été formulée pour la première fois dans le présent Rapport provisoire. À titre informatif, le processus d'appel d'offres est maintenant terminé et



## COMMUNICATION AVEC LES DÉLINQUANTS

- Le SCC aide l'enquêteur correctionnel à faire connaître les fonctions du BEC par des moyens tels que l'orientation initiale au sein de l'établissement à l'intention des détenus, le manuel du délinquant, les dépliants d'information sur l'accès au processus de grief et l'établissement de réseaux informel avec les comités de détenus.

## RENSEIGNEMENTS ET RESSOURCES

- Le SCC donne au BEC accès à certains de ses systèmes de renseignements électroniques. Les détails et les paramètres décrivant l'accès aux systèmes de renseignements sont décrits dans une lettre d'entente distincte sur l'accès aux renseignements électroniques.
- Le SCC communique au BEC, de façon régulière, tout rapport intermédiaire relatif à des commissions d'enquête et toute recommandation formulée par des équipes d'intervention dans la mesure où elles concernent le mandat du BEC.

## COÛTS FINANCIERS LIÉS À L'ENTENTE

- Les parties conviennent que chacune assume ses propres coûts se rapportant à l'administration de la présente entente.

## DURÉE DE L'ENTENTE

- Le présent protocole d'entente commence et entre en vigueur à compter de la date à laquelle il est signé et demeure en vigueur à moins que l'une ou l'autre des parties ne le résilie conformément à la clause de résiliation.

## RÉSILIATION DE L'ENTENTE

- L'une ou l'autre des parties peut résilier la présente entente moyennant un avis écrit de 30 jours à l'autre partie.

## MODIFICATIONS

- La présente entente peut être modifiée à tout moment avec le consentement des deux parties exprimé par écrit.



- À ces fins, au cours d'un exercice donné :
1. Saut indication contraire dans la présente section, les parties respectent les procédures, délais et autres règles ordinaires énoncés dans la présente entente. En particulier, les parties tentent de refléter les procédures de clôture et de résolution incluses dans la présente entente lorsqu'elles prennent en considération les affaires mentionnées au rapport annuel.
  2. À tout moment au cours de l'exercice où le BEC décide qu'il est possible qu'il mentionne une affaire dans le rapport annuel, il en avise le Service lorsqu'il formule des conclusions ou des recommandations et renseignements à l'appui de l'affaire.
  3. Avant la fin du mois de mars, le BEC informe le Service par écrit de sa position au sujet des affaires soulevées qui sont visées par le paragraphe 1 et informe de la même manière le Service de tout autre sujet qu'il entend aborder dans le rapport annuel. Le Service fournit toute réponse par écrit avant la fin d'avril.
  4. Lorsqu'il communique des renseignements, des conclusions et des recommandations sur toute affaire en vertu des paragraphes 1, 2 et 3, le BEC, le cas échéant, donne avis conformément à l'article 195.
  5. Le BEC présente son rapport au ministre, et en remet une copie au commissaire du Service correctionnel avant la fin de juin. Le rapport rend compte de manière équitable et exacte des commentaires et des positions des parties sur chaque sujet et comprend, le cas échéant, des renseignements relatifs aux tentatives de clôture et de résolution de différends.
  6. L'enquêteur correctionnel et le commissaire du Service correctionnel se rencontrent normalement au début du mois de mai, en compagnie du personnel approprié, pour étudier leurs positions au sujet des questions abordées dans le rapport annuel et pour tenter de résoudre autant d'affaires que possible conformément aux dispositions de la présente entente relatives à la clôture. Les parties peuvent également convenir de se rencontrer à d'autres moments aux mêmes fins. Le directeur exécutif du BEC, ou son (ses) délégué(s), peut(peuvent) rencontrer le DGD, les gestionnaires du SCC à qui le BEC soumettrait normalement des conclusions et des recommandations, ou tout autre membre du personnel du SCC, selon les besoins, afin de :
    - a) préparer les rencontres entre les dirigeants des organismes,
    - b) mettre en œuvre les ententes découlant de la rencontre,
    - c) faciliter autrement le processus de rapport annuel.

Lorsque le BEC décide de rouvrir une affaire, il informe par écrit le Service de sa décision et des motifs qui la sous-tendent. Dans un délai d'une semaine, ou dans tout autre délai convenu, le Service peut répondre à la décision. Ces échanges font partie de tout rapport subséquent au sujet de l'affaire.

### **Réparation accélérée**

Lorsqu'une affaire est close, le Service communique les conditions et modalités de l'entente de clôture à tous les établissements et bureaux de libération conditionnelle et s'assure que les délinquants sont mis au courant de l'entente. Par la suite, lorsqu'un délinquant éprouve un problème que les parties avaient l'intention de résoudre au moyen de l'entente, il peut recourir à la procédure de grief, ou peut présenter sa plainte directement au BEC en s'appuyant sur les conditions et modalités de l'entente. La plainte ou le grief peut être déposé au niveau que les parties ont précisé dans l'entente de clôture.

### **CONSULTATION**

Le SCC peut consulter le BEC et/ou le BEC peut faire des recommandations non sollicitées ou *ad hoc* au SCC au sujet des projets de politiques ou des politiques existantes relatives aux délinquants ou au sujet de toute modification de celles-ci. Le SCC adresse toute demande de rétroinformation au directeur exécutif du BEC et propose un délai pour y donner suite. Le BEC avise le SCC s'il ne souhaite pas fournir de rétroinformation ou s'il prévoit un retard dans la communication de rétroinformation écrite. Le SCC tient compte des recommandations du BEC.

Le SCC peut demander au BEC de participer au travail à des groupes de travail ou à des équipes d'intervention. Le Service avise le BEC des groupes de travail ou équipes d'intervention à venir auxquels le BEC pourrait souhaiter se joindre. Lorsque le SCC demande une telle participation, cette participation ou contribution du BEC ne doit pas être interprétée comme un appui sans réserve de quelque conclusion ou recommandation que ce soit découlant de cette collaboration.

### **PROCÉDURES APPLICABLES AU RAPPORT ANNUEL**

Les parties reconnaissent l'importance de tenter de résoudre les affaires qui peuvent être incluses dans le rapport annuel du BEC. Elles conviennent que, si une résolution complète n'est pas possible, le rapport annuel devrait refléter les positions et les engagements des parties quant à leurs interactions jusqu'à la date du rapport et les mesures à prendre à l'avenir. Ceci permettra à l'enquêteur correctionnel de fournir des conclusions et des recommandations éclairées sur tous les sujets.

- avant la présentation d'un rapport destiné à être déposé devant le Parlement, le commissaire et l'enquêteur correctionnel, en collaboration avec le ministre;
- le BEC et le SCC se partagent tous les frais engagés dans le cadre de telles procédures.

## Délais en matière de clôture

Les parties tentent de procéder à la clôture dans un délai de 30 jours.

Lorsque l'une ou l'autre des parties conclut que le processus de clôture ne résoudra pas efficacement l'affaire, l'une ou l'autre des parties peut mettre un terme à la procédure. Avant de ce faire, elle peut faire une proposition finale pour clore l'affaire. Dans un délai d'une semaine, ou à toute date ultérieure convenue, l'autre partie peut présenter sa propre proposition finale.

À ce stade, s'il n'y a toujours pas d'entente, les propositions finales des parties et tout autre dossier conjoint qui a été produit (y compris les dossiers de tentative de résolution de différends) peuvent être utilisés par l'une ou l'autre des parties dans le contexte de rapports subséquents du BEC.

## La réouverture d'une affaire

Les affaires qui ont fait l'objet d'une entente de clôture, et les affaires essentiellement similaires, demeurent closes et les parties respectent les conditions et modalités de la clôture jusqu'à ce que :

- a) les conditions et modalités de l'entente de clôture permettent la réouverture;
- b) survienne un changement important ou urgent dans les circonstances qui oblige à réouvrir l'affaire;
- c) il devienne clair pour le BEC que le problème de délinquants examiné est devenu, ou demeure, une préoccupation importante;
- d) les parties conviennent de réouvrir l'affaire.

**\*\*Note :** "changement important dans les circonstances" comprend, sans limiter la généralité de cette expression :

- un changement important dans le droit ou la politique ou les pratiques du Service en rapport avec l'affaire;
- un incident majeur ou un incident comportant des blessures graves ou un décès quant auquel les politiques, les pratiques ou le droit contenus dans l'affaire close sont pertinents et sont en cause.



- un aperçu des renseignements, questions, conclusions et recommandations sur lesquels les parties s'entendent ou ne s'entendent pas;
  - quant aux points de désaccord, les mesures que le Service prendra pour tenter de mettre en oeuvre la résolution de l'affaire, exprimées en termes mesurables et opérationnels, avec des calendriers de mise en oeuvre de la solution et des moyens permettant d'évaluer les résultats à des moments déterminés;
  - le rôle du BEC dans ce processus, le cas échéant;
  - quant aux points de désaccord, les circonstances, le cas échéant, dans lesquelles ils peuvent être revus et quand/comment cela pourra se faire\*;
  - les renseignements relatifs à ce qui précède qui seront communiqués aux délinquants et au personnel identifié de chaque partie et les moyens permettant d'assurer une communication efficace;
  - le niveau auquel les plaintes ou griefs fondés sur l'entente peuvent être présentés et les mesures prises pour assurer qu'on y répond en temps opportun.
- \*Note : Au moment d'évaluer l'opportunité de rouvrir une affaire, la mesure dans laquelle un problème se reproduit en dépit de la solution qui a été identifiée et mise en oeuvre constitue un facteur important.
- Les parties peuvent convenir de diviser l'affaire et de la clore quant à certains éléments, tout en permettant au BEC de faire rapport sur d'autres éléments.
- ### Examen des différends
- Les parties peuvent décider de tenter de résoudre les points sur lesquels elles ne se sont pas entendues en convenant des mécanismes **non obligatoires** qui suivent, ou de tout autre mécanisme qu'elles estiment indiqué :
- la médiation, la facilitation, l'arbitrage non contraignant ou un autre mode de résolution des conflits;
  - l'examen du différend par un expert indépendant par rapport aux parties, au ministre, ou au gouvernement;
  - une enquête conjointe sur place à l'endroit où est apparu le problème;
  - des audiences formelles ou informelles;
  - des recherches supplémentaires;
  - la consultation de personnes et d'intéressés.
- Les fonctionnaires qui sont autorisés à prendre de telles mesures sont :
- avant la présentation d'un rapport au commissaire en vertu de l'article 177, le directeur général des droits des délinquants et le directeur exécutif du BEC;
  - avant la présentation d'un rapport au ministre en vertu de l'article 180, le commissaire et l'enquêteur correctionnel;



Aucune entente de clôture ne peut affecter l'obligation légale du BEC de soumettre des conclusions et des recommandations lorsqu'il conclut qu'un problème de délinquants existe ou persiste.

En conséquence, même après une clôture, le BEC peut prendre des mesures additionnelles à l'égard de l'affaire en question s'il devient clair :

- a) que la solution du Service n'est pas mise en oeuvre efficacement ou ne résout pas le problème;
- b) que des questions sur lesquelles le BEC a convenu de cesser d'enquêter soulèvent des problèmes qui doivent être traités.

Dans la mesure où des solutions convenues sont inadéquates ou ne sont pas mises en oeuvre, ou que survient une résolution incomplète ou hâtive, il n'y aura pas de véritable clôture. De ce point de vue, la clôture implique de décrire les circonstances qui maximiseront la période pendant laquelle les parties peuvent raisonnablement envisager de mettre de côté une affaire sous enquête.

### **Modalités et conditions des ententes de clôture**

Les parties font de leur mieux pour appliquer les principes suivants lors de la résolution d'une affaire :

- aucun problème ou élément d'un problème ne devrait demeurer irrésolu lorsqu'il peut être réglé au moyen d'une discussion et d'un examen ouverts et complets;
- aucun problème n'est effectivement résolu si les délinquants continuent d'éprouver le problème en dépit de la solution proposée;
- les points sur lesquels les parties s'entendent quant à la résolution des problèmes devraient être maximisés, même lorsque les parties ne s'entendent pas sur tous les points;
- toutes les solutions convenues devraient être mises en oeuvre de manière efficace, fiable et en temps opportun;
- les parties ne devraient revenir sur les sujets sur lesquels elles sont en désaccord qu'en cas de circonstances faisant qu'il est raisonnable et utile pour les deux parties d'y revenir, ou qu'il est nécessaire que les parties y reviennent pour permettre au BEC de réaliser son mandat;
- le respect des conditions et modalités de l'entente sous-entend nécessairement que les nouvelles plaintes qui indiquent que les délinquants n'ont pas bénéficié de la solution doivent être traitées immédiatement.

Avec ces principes à l'esprit, avant de clore une affaire, les parties tentent de rédiger un projet de modalités et de conditions qui comprennent notamment les dispositions suivantes :

autres données pertinentes qu'il a recueillies au cours de son enquête pour aider le SCC à réagir au problème ou à donner suite à la recommandation de manière utile.

Sur réception d'un rapport en vertu des articles 177 à 179 de la Loi, le Service peut, normalement dans un délai d'une semaine, demander des précisions quant à tout renseignement contenu dans le rapport, et le BEC fournit alors ces précisions le plus tôt possible, normalement dans un délai d'une semaine.

Le délai normal pour une réponse à un rapport en vertu des articles 177 à 179 est de trente jours, à moins que les parties ne conviennent d'un délai plus long. S'il est à prévoir que le Service ne sera pas en mesure de répondre dans le délai normal ou convenu, le Service en avise le BEC et fournit des explications quant au retard. Lorsque le Service ne répond pas dans le délai normal ou dans tout délai convenu, le BEC peut décider de renvoyer la question conformément à l'article 180, et, le cas échéant, il informe le Service de son intention de ce faire.

Conformément à l'article 180 de la LSCMLC, lorsque l'enquêteur correctionnel renvoie une question au ministre, il avise le commissaire de son intention. De même, le commissaire avise l'enquêteur correctionnel de son intention de renvoyer une question au ministre.

## EXAMEN DES DIFFÉRENDIS ET CLÔTURE D'ENQUÊTES

Avant que le BEC ne présente, au sujet d'une affaire, des conclusions et des recommandations au commissaire, au ministre ou au Parlement, selon le cas, le BEC peut décider, ou les parties peuvent convenir, qu'il y aurait lieu de tenter de clore l'affaire.

### Signification de "clôture"

"Clôture" s'entend d'une entente entre les parties quant aux mesures, s'il en est, que le Service prendra pour résoudre un problème de délinquants. Sur la base de cette entente : a) le BEC s'abstient de procéder à d'autres enquêtes ou de formuler d'autres conclusions ou recommandations au sujet de l'affaire jusqu'à ce que surviennent de nouvelles circonstances qui permettent de rouvrir l'affaire;

b) les délinquants peuvent demander une réparation accélérée afin de bénéficier des engagements du Service.

Note : Les circonstances qui permettent la réouverture d'une affaire comprennent celles qui sont décrites au présent protocole d'entente et celles dont les parties peuvent convenir expressément à l'occasion de la clôture.

Conformément aux articles 177 à 179 de la LSCMLC, le BEC présente au commissaire une description claire et concise du (des) problème(s) et des recommandations subséquentes. Le BEC fournit également, par la même occasion, des renseignements d'arrière-plan et les

• **Dispositions particulières relatives aux rapports exigés par la Loi :**

Sur avis d'un problème de la part du BEC ou sur réception de recommandations, le SCC répond au BEC en temps opportun. La réponse comprend de l'information et des statistiques d'arrière-plan pertinentes au regard de la question à l'étude. Le SCC peut consulter le BEC pour déterminer quel correctif sera adopté lors de l'enquête au sujet du problème. Sur réception de la réponse et/ou du correctif à l'égard du problème de la part du SCC, le BEC accuse réception de la réponse du SCC et fournit à celui-ci une évaluation de la réponse et/ou du correctif.

• **Dispositions générales :**

La méthode de communication de conclusions et de recommandations au SCC respecte les articles 170 à 180 de la LSCMLC.

**iii) Communication des conclusions et recommandations au Service**

- Le fonctionnaire du SCC désigné pour répondre aux demandes d'avis juridiques formulées par le BEC est le commissaire adjoint au développement organisationnel.
- Les demandes d'ébauches de rapports d'enquêtes nationales du SCC sont soumises par écrit par l'enquêteur correctionnel au commissaire.

**ii) Demandes de renseignements spécifiques**

- Les demandes faites par chacun des deux organismes sont normalement formulées par écrit et fournissent des détails clairs et précis quant aux types de renseignements demandés.
- Chaque organisme répond aux questions, demandes, conclusions et recommandations de l'autre dans un délai raisonnable, mais normalement dans les trente jours. Si l'organisme destinataire ne peut respecter ce délai, il donne à l'organisme demandeur une réponse intérimaire décrivant brièvement les mesures prises jusqu'à maintenant et indiquant une date cible pour la réponse finale. L'organisme demandeur peut renvoyer une question dont la réponse tarde à venir à un niveau supérieur au sein de l'autre organisme et en informer le destinataire initial.

**i) Dispositions générales relatives aux délais et aux demandes de renseignements**

**C. Contenu et délais des communications**



normalement donné au niveau auquel la question fait l'objet d'une enquête.

Au cours d'une enquête, les deux organismes ont le droit de renvoyer une question à un niveau supérieur au sein de l'autre organisme si la résolution tarde à venir ou si la décision contestée a été prise à un niveau supérieur. Si l'un ou l'autre des organismes choisit de procéder ainsi, il en donne un avis préalable par écrit à l'autre organisme. L'avis écrit est

auparavant.

Au cours d'une enquête sur une question relative aux délinquants, le BEC traite d'abord avec le directeur de l'établissement/bureau de libération conditionnelle ou avec les membres du personnel concernés à moins que la question n'en soit une qui fait l'objet de discussions, qui relève d'un niveau décisionnel supérieur ou qui a déjà été résolue

délinquants font de leur mieux pour se rencontrer au moins tous les deux mois.

Plus particulièrement, le directeur exécutif du BEC et le directeur général des droits des Les ordres du jour de ces réunions sont établis conjointement par les deux organismes. Les parties conviennent de tenir régulièrement des réunions pour discuter des problèmes.

## B. Réunions

- question.
- correspondre directement avec le fonctionnaire qui est compétent pour traiter de la terme d'une enquête à un fonctionnaire du SCC à l'administration centrale, il peut
- b) Lorsque le personnel du BEC soumet des conclusions et des recommandations au
- ii) Le directeur exécutif, les conseillers juridiques, les directeurs d'enquête et les coordonnateurs des questions autochtones et des questions concernant les femmes purgeant des peines fédérales peuvent s'adresser :
- au personnel décrit ci-dessus, aux sous-commissaires adjoints régionaux et aux sous-commissaires régionaux, au sous-commissaire pour les femmes et au directeur général des droits des délinquants.
- l'administration centrale en-dessous du niveau du DGDD.
- commissaires adjoints, au bureau du DGDD, et au personnel de
- au personnel régional autre que les sous-commissaires et les sous-
- compris aux directeurs d'établissement;
- au personnel d'établissements et de bureaux de libération conditionnelle, y



Conformément aux mandats de chaque organisme, le SCC et le BEC conviennent des protocoles suivants pour encadrer leurs rapports de travail.

## COMMUNICATION

### A. Le processus de communication

Les principes suivants régissent la communication entre les parties :

- a) le SCC a, en vertu de la loi, le droit et l'obligation de gérer ses propres affaires, y compris de maintenir une approche coordonnée et informée quant à la communication avec le BEC;

- b) au cours d'une enquête, le BEC a, en vertu de la loi, le droit et l'obligation de demander à toute personne de fournir, en rapport avec toute question faisant l'objet d'une enquête, des renseignements que cette personne peut être en mesure de fournir de l'avis du BEC;

- c) afin de résoudre en temps opportun les problèmes des délinquants, et aux fins de la responsabilité de gestion, les conclusions et recommandations soumises par le BEC sont traitées par le ou les fonctionnaires du SCC jouissant de l'autorité et de la responsabilité nécessaires pour y donner suite;

- d) afin d'assurer que le SCC donne des réponses coordonnées et en temps opportun au BEC, le BEC correspond généralement avec le SCC par l'entremise du bureau du directeur général des droits des délinquants (DGGD), sauf indication contraire dans la présente entente.

Avec ces principes à l'esprit, et afin de favoriser une communication efficace, les parties communiquent *par écrit* comme suit :

- 1. La correspondance adressée au commissaire est signée par l'enquêteur correctionnel, et vice versa.
- 2. Les membres du personnel du BEC autres que l'enquêteur correctionnel peuvent correspondre avec tout fonctionnaire du SCC qu'ils estiment indiqué, à l'exception du commissaire, mais ils envoient toute correspondance du niveau de l'administration centrale au bureau du DGGD. Le fonctionnaire du SCC en question répond au BEC à moins que le Service n'estime qu'un autre fonctionnaire de niveau hiérarchique analogue pour ce qui est de la question devrait répondre ou contribuer à la réponse.

- 3. Sous réserve de ce qui précède, le BEC correspond normalement avec le Service de la façon suivante :

- a) Pour toute demande de renseignements auprès du Service, le BEC adresse sa demande comme suit :
- i) Les enquêteurs peuvent s'adresser :

- l'engagement des deux organismes à identifier clairement et objectivement les problèmes des délinquants et à résoudre promptement les problèmes signalés par les délinquants.

## MANDATS

Les mandats de chaque organisme sont énoncés dans la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition* (LSCMLC).

## LE RÔLE D'OMBUDSMAN DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL

Les parties reconnaissent que le BEC a un rôle inquisitoire et non contradictoire. Le mandat du BEC, tel que défini dans la LSCMLC, consiste à recueillir des renseignements à la suite d'une plainte formée par un délinquant, de l'initiative de l'enquêteur correctionnel ou aux fins d'une enquête. Ces renseignements sont ensuite analysés et présentés de manière objective et complète sans aucun préjugé quant à la position du Service ou du plaignant dans quelque enquête que ce soit. C'est seulement au terme d'une enquête que le BEC adoptera une position quant à la résolution d'un problème. L'intérêt du BEC consiste à tirer des conclusions motivées et étayables au sujet du problème, peu importe que ces conclusions donnent raison au plaignant ou au Service, afin de résoudre les problèmes des délinquants en temps opportun.

Les parties comprennent que le processus du BEC est indépendant de tout autre processus judiciaire ou d'enquête et que la LSCMLC comporte des dispositions qui protègent les renseignements acquis au cours des enquêtes du BEC contre la divulgation dans d'autres procédures.

En conséquence, compte tenu de la nature distincte du rapport entre le BEC et le SCC, en comparaison des rapports que peuvent entretenir avec le SCC d'autres personnes ou organismes extérieurs à la fonction publique qui interagissent avec le SCC dans d'autres contextes, le BEC et le SCC conviennent de ce qui suit :

- 1) lorsqu'il présente des conclusions et des recommandations au SCC, le BEC fait de son mieux pour s'assurer que ses rapports sont complets et motivés et contiennent tous les renseignements, analyses et observations nécessaires à la compréhension de l'affaire;
- 2) le SCC examine les conclusions et recommandations du BEC d'une manière ouverte et non contradictoire, sans égard à la position ou aux mesures adoptées par le SCC dans d'autres contextes litigieux ou d'enquête en rapport avec les faits et circonstances en cause;

- 3) le BEC garde cet engagement à l'esprit en respectant les dispositions de la LSCMLC relatives à la divulgation de renseignements.

## ANNEXE A

# **PROTOCOLE D'ENTENTE** **entre** **LE BUREAU DE L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL** **et** **LE SERVICE CORRECTIONNEL DU CANADA** **OBJET DU PROTOCOLE D'ENTENTE**

Le présent protocole d'entente décrit le cadre et le protocole pour les rapports de travail entre le Bureau de l'enquêteur correctionnel (BEC) et le Service correctionnel du Canada (SCC). Il fournit une structure pour l'interaction entre les deux organismes au cours des enquêtes du BEC sur les problèmes des délinquants. Le présent document reflète une compréhension et un engagement communs quant à l'établissement de rapports de travail coopératifs et productifs aptes à faciliter une résolution rapide des problèmes des délinquants. Le SCC et le BEC croient que de bons rapports de travail se caractérisent notamment par l'ouverture, la bonne foi, le respect, la coopération et la communication efficace.

Le SCC et le BEC reconnaissent et respectent les différents mandats, rôles et fonctions de leurs organismes respectifs. L'énoncé de mission affirme que le SCC s'engage à travailler en coopération avec le BEC, et que le SCC sera ouvert et responsable dans toutes ses interactions avec le BEC. Le BEC partage cet engagement à travailler en coopération, et de manière ouverte et responsable, lorsqu'il traite avec le SCC. Les parties reconnaissent qu'elles seront parfois fondamentalement en désaccord sur certaines questions. Néanmoins, elles croient que la résolution en temps opportun des problèmes des délinquants est presque toujours possible dans le cadre de la mission des deux organismes.

Les procédures décrites dans le présent document assureront l'atteinte des objectifs suivants :

- la communication en temps opportun par le SCC de renseignements exacts au BEC en réponse à toute demande découlant de questions qui relèvent de la compétence du BEC, ces renseignements étant fournis soit sous forme de documents électroniques, soit sous forme de documents papier;
- la prise de mesures correctives en temps opportun par le SCC en rapport avec les problèmes réels des délinquants;

# TABLEAU D SUIITE DONNÉE - SELON LES CAS

NOMBRE DE  
PLAINTES

SUIITE DONNÉE

CAS

Réponse immédiate	Renseignements fournis.....	1 236
	Cas hors mandat.....	113
	Cas en suspens.....	45
	Plaintes prématurées.....	878
	Aiguillage du cas.....	599
	Plaintes retirées.....	261
<b>Total</b>		<b>3 132</b>

Enquête	Aide fournie.....	468
	Renseignements fournis.....	584
	Cas en suspens.....	128
	Plaintes prématurées.....	92
	Aiguillage du cas.....	297
	Plaintes injustifiées.....	304
	Cas réglés.....	322
	Cas qu'il a été impossible de régler.....	46
	Plaintes retirées.....	54
<b>Total</b>		<b>2 295</b>

GRAND TOTAL

5 427



**TABLEAU C**  
**PLAINTES ET POPULATION CARCÉRALE – PAR RÉGION**

Région	Nombre total de contacts (*)	Nombre de détenus (**)
Atlantique.....	858	1 141
Québec.....	1 135	3 285
Ontario.....	998	3 424
Prairies.....	1 525	3 209
Pacifique.....	506	1 733
<b>TOTAL.....</b>	<b>5 022</b>	<b>12 792</b>

(\*) Ne comprend pas les 405 contacts dans des CCC/CRC et les installations pour femmes.

(\*\*) Au 13 mars 2000, selon le rapport d'avril 2000 sur la mesure du rendement, produit par le Service correctionnel du Canada.

**TABEAU B (suite)  
CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT**

Région/établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Jours dans les établissements
----------------------	--------------------	--------------------	-------------------------------

<b>PRAIRIES</b>			
Bowden.....	330	146	16
Drumheller.....	194	85	14
Edmonton.....	228	161	15
Grande Cache.....	100	73	7
Centre Pè Sâkâstêw.....	45	29	5
Centre psychiatrique régional.....	119	68	6
Riverbend.....	31	14	4
Rockwood.....	30	5	2
Pénitencier de la Saskatchewan.....	232	114	10
Stony Mountain.....	167	31	2
<b>Total pour la région.....</b>	<b>1476</b>	<b>726</b>	<b>81</b>

<b>QUÉBEC</b>			
Archambault.....	161	57	7
Cowansville.....	64	44	7
Donncona.....	128	83	8
Drummondville.....	54	18	5
Centre fédéral de formation.....	72	53	6
La Macaza.....	113	99	8
Leclerc.....	184	119	12
Montée-St-François.....	29	20	5
Port-Cartier.....	225	142	15
Centre rég. de réception/USD Québec.....	67	20	5
Ste-Anne-des-Plaines.....	34	15	3
<b>Total pour la région.....</b>	<b>1131</b>	<b>670</b>	<b>81</b>
<b>GRAND TOTAL .....</b>	<b>5282*</b>	<b>2863</b>	<b>364</b>

\* Ne comprend pas les 88 contacts dans des CCC et CRC et les 57 contacts dans des établissements provinciaux.

**TABLEAU B**  
**CONTACTS PAR ÉTABLISSEMENT**

Région/établissement	Nombre de contacts	Nombre d'entrevues	Jours dans les établissements
<b>Délinquantes sous responsabilité fédérale</b>			
Edmonton	34	30	6
Centre rég. de réception (Québec)	10	6	1
Grand Valley	30	24	4
Maison Isabel McNeill	6	4	3
Joliette	105	55	13
Pavillon de ressourcement Okimaw Ohci ..	7	4	3
Nova	45	20	5
Prison des femmes	40	26	5
Centre psychiatrique rég. (Prairies)	24	12	5
Pénitencier de la Saskatchewan	41	22	7
Springhill	20	6	4
<b>Total pour la région</b>	<b>362</b>	<b>209</b>	<b>56</b>
<b>ATLANTIQUE</b>			
Atlantique	359	168	11
Dorchester	252	120	9
Springhill	152	65	5
Westmorland	67	26	4
<b>Total pour la région</b>	<b>830</b>	<b>379</b>	<b>29</b>
<b>ONTARIO</b>			
Bath	71	43	6
Beaver Creek	19	15	4
Collins Bay	167	130	13
Fenbrook	68	59	7
Frontenac	45	43	4
Joyceville	132	46	8
Pénitencier de Kingston	251	78	8
Millhaven	51	44	6
Pittsburgh	15	5	3
Centre régional de traitement	33	16	3
Warkworth	129	94	8
<b>Total pour la région</b>	<b>981</b>	<b>573</b>	<b>70</b>
<b>PACIFIQUE</b>			
Elbow Lake	10	4	4
Ferndale	32	11	3
Kent	164	84	7
Matsqui	29	23	7
Mission	83	58	7
Mountain	60	43	6
Centre régional de santé	49	33	5
William Head	75	50	8
<b>Total pour la région</b>	<b>502</b>	<b>306</b>	<b>47</b>

## GLOSSAIRE

### Contact

Tout échange entre le BEC et un délinquant, ou une personne agissant en son nom, au sujet d'un problème. Les contacts peuvent se faire par téléphone, télécopieur, lettre ou au cours d'entrevues menées par le personnel enquêteur du BEC dans les installations correctionnelles fédérales.

### Réponse immédiate

Tout échange au cours duquel l'information ou l'aide demandée par le délinquant est, de façon générale, immédiatement fournie par le personnel enquêteur du BEC.

### Enquête

Tout contact exigeant de la part du personnel enquêteur du BEC certaines recherches auprès du Service correctionnel du Canada ou l'analyse de documents, avant que ne puisse être fournie l'aide ou l'information demandée par le délinquant.

Les enquêtes varient considérablement quant à leur portée, leur complexité, leur durée et les ressources requises. Certaines questions peuvent se régler assez rapidement, mais d'autres exigent une étude approfondie des documents pertinents, de nombreuses entrevues et une correspondance soutenue avec les divers niveaux de gestion du Service correctionnel du Canada.



**TABLEAU A (suite)**  
**CONTACTS <sup>(1)</sup> PAR CATÉGORIE**

CATÉGORIE	TYPE			TOTAL
	R/I <sup>2</sup>	ENQ. <sup>3</sup>		
Téléphone.....	52	52	104	
Permissions de sortir - Décision.....	32	36	68	
Transfèrements				
Décision - Refus.....	111	96	207	
Exécution.....	19	52	71	
Non sollicités.....	148	65	213	
<b>Total .....</b>	<b>278</b>	<b>213</b>	<b>491</b>	
Analyse d'urine.....	26	12	38	
Recours à la force.....	9	17	26	
Visites				
Général.....	108	132	240	
Visites familiales privées.....	90	96	186	
<b>Total .....</b>	<b>198</b>	<b>228</b>	<b>426</b>	
<b>Cas hors mandat</b>				
Condamnation/Peine – Infraction actuellement purgée.....	15	-	15	
Immigration/Expulsion.....	10	-	10	
Avocat - Compétence.....	1	-	1	
Tribunal de l'extérieur - Accès.....	19	-	19	
Procès à l'extérieur.....	15	-	15	
Décisions – libérations conditionnelles.....	30	-	30	
Mesures policières.....	9	-	9	
Questions de compétence provinciale.....	14	-	14	
<b>GRAND TOTAL.....</b>	<b>3082</b>	<b>2345</b>	<b>5427</b>	

(1) Voir Glossaire  
(2) R/I: Réponse immédiate – voir Glossaire  
(3) ENQ. Enquête – voir Glossaire

**TABLEAU A (suite)**  
**CONTACTS <sup>(1)</sup> PAR CATÉGORIE**

CATÉGORIE			R/I <sup>(2)</sup>	ENQ. <sup>(3)</sup>	TOTAL
TYPE					
Questions financières	Accès.....	26	28	54	
	Rémunération.....	94	39	133	
	<b>Total .....</b>	<b>120</b>	<b>67</b>	<b>187</b>	
Services alimentaires.....		14	4	18	
Procédure de règlement des griefs.....		67	66	133	
Santé et Sécurité – Programmes/Lieux de travail.....		3	2	5	
Soins de santé	Accès.....	149	219	368	
	Décisions .....	142	109	251	
	<b>Total .....</b>	<b>291</b>	<b>328</b>	<b>619</b>	
Services de santé mentale	Accès.....	10	19	29	
	Programmes.....	5	8	13	
	<b>Total .....</b>	<b>15</b>	<b>27</b>	<b>42</b>	
Langues officielles.....		7	11	18	
Fonctionnement/Décisions du BEC.....		10	5	15	
Autres questions.....		9	2	11	
Placement pénitentiaire.....		39	15	54	
Programmes	Accès.....	94	89	183	
	Qualité/Contenu.....	31	28	59	
	<b>Total .....</b>	<b>125</b>	<b>117</b>	<b>242</b>	
Procédures de mise en liberté.....		10	9	19	
Sécurité des détenus.....		48	39	87	
Fouille et Confiscation.....		14	6	20	
Classement de sécurité.....		67	48	115	
Administration des peines - Calcul.....		28	19	47	
Réceptivité du personnel.....		231	71	302	

## 65





## STATISTIQUES

Le « projet » est maintenant reporté à un troisième exercice. Le problème a été soulevé il y a deux ans et le Service n'a toujours pas de politique sur le sujet et les délinquants n'ont toujours pas d'accès raisonnable aux guérisseurs autochtones traditionnels.

## CONCLUSION

Dans ce rapport annuel, j'ai tenté de mettre clairement en évidence les problèmes systémiques soulevés par les délinquants, de donner des exemples de situations difficiles qu'ils vivent à titre individuel et de faire ressortir la lenteur dont le Service fait trop souvent preuve dans les mesures à prendre pour corriger les situations dénoncées.

Il est important que toutes les parties comprennent que l'enquêteur correctionnel n'est ni un agent du Service correctionnel du Canada ni le défenseur des plaignants ou des groupes d'intérêt qui déposent une plainte. Le mandat du Bureau est de faire enquête, de manière neutre et indépendante, sur les plaintes présentées, d'examiner avec rigueur les mesures prises par le Service et les motifs qui les sous-tendent, d'appuyer ces mesures ou de les expliquer au plaignant ou, si une injustice est constatée, de formuler des recommandations sur les correctifs à apporter. L'enquêteur correctionnel s'efforce veiller à ce que les plaintes formulées par les délinquants soient traitées rapidement, objectivement et équitablenent. Cet objectif ne peut être atteint que si le Service correctionnel se montre constamment sensible aux préoccupations exprimées et fait preuve (et est perçu comme faisant preuve) d'équité, de transparence et de responsabilité dans ses réactions. Les réactions du Service aux plaintes des délinquants acheminées par le Bureau demeurent excessivement lentes; elles témoignent d'une attitude beaucoup trop défensive et de l'absence de volonté de corriger les situations décrites.

Le 1<sup>er</sup> septembre 1998, le Bureau a reçu l'information suivante : « Pour s'assurer que cette question sera abordée au palier national, le gestionnaire, Services de santé, a fait mettre la politique du SCC concernant les guérisseurs autochtones à l'ordre du jour de la prochaine réunion du Conseil des Services de santé qui compte deux délégués de chaque région. Un représentant de Questions autochtones a également été invité à cette rencontre qui doit avoir lieu en novembre 1998. »

Le 17 décembre 1998, nous avons écrit au Service pour lui demander de nous tenir au courant des résultats de l'examen de cette question par le Conseil des Services de santé. Le 20 janvier 1999, nous avons reçu copie d'une fiche documentaire visant à favoriser et orienter les discussions et décisions sur le sujet. Nous avons également été informés, à ce moment-là, que « malheureusement, l'ordre du jour chargé pour cette réunion [du Conseil des Services de santé] avait obligé à reporter la question à la prochaine réunion du Conseil, qui doit avoir lieu en février ».

En mars 1999, le Bureau a demandé par écrit au Service de bien vouloir l'informer des résultats des discussions du Conseil en février. Dans sa réponse à cette demande, en mai 1999, le Service décrivait en détail les consultations en cours et concluait en affirmant que, selon lui, « le processus complet de consultation qu'exige cette affaire n'aura pas de résultats communicables avant septembre de l'exercice en cours ».

En octobre 1999, le Bureau a de nouveau demandé par écrit au Service de lui transmettre les résultats du processus de consultation. En décembre 1999, le Service lui a fait la réponse suivante : « Notre objectif demeure de faciliter un accès raisonnable aux guérisseurs; cependant, nos recherches et analyses révèlent l'existence d'un certain nombre de facteurs qu'il faut examiner avant de régler cette question... On m'a informé qu'un membre de la Direction générale des questions autochtones consultera un groupe représentatif d'Aînés et de fournisseurs de services des collectivités autochtones et cernera les facteurs à prendre en considération pour élaborer des mesures qui faciliteront l'accès aux guérisseurs en toute sécurité, tout en tenant compte de la délicate question de l'indemnisation de ces derniers. Cette consultation sera terminée à la fin de février 2000. Elle sera suivie d'une consultation du personnel du Service correctionnel, l'objectif étant de remettre des projets de politique au Comité de direction à la fin d'avril 2000. »

Une autre lettre reçue du Service, en date du 30 mars 2000, contenait notamment les renseignements suivants :

À cause des contraintes budgétaires, les déplacements que nécessitent ces consultations ont été reportés au prochain exercice. Cet impondérable, ajouté au fait que cette question est extrêmement complexe et délicate, explique pourquoi ce projet ne sera achevé qu'au printemps 2001.

- Un examen des politiques des établissements concernant le traitement avec et sans consentement sera achevé le 31 mars 2000; cet examen a pour objectif de s'assurer que ces politiques sont conformes à la LSCMLC, à la politique des Services de santé et aux lois provinciales sur la santé mentale.
  - Tous les établissements de santé mentale du SCC offrent maintenant à leur personnel une initiation aux lois provinciales pertinentes sur la santé mentale.
- j'ai bon espoir que la politique et les modifications aux procédures précédemment évoquées aideront à déceler les manquements graves à la Loi et aux politiques et à les corriger de façon coordonnée, objective, rigoureuse et rapide.

## **L'ACCÈS AUX GUÉRISSEURS AUTOCHTONES TRADITIONNELS (INERTIE EN MATIÈRE DE POLITIQUE)**

Le Bureau a exprimé maintes inquiétudes concernant l'absence de politique claire en ce qui a trait à la possibilité pour les détenus de consulter des guérisseurs autochtones traditionnels. À la rubrique Besoins de santé des détenus autochtones, le Guide des Services de santé du Service correctionnel du Canada précise :

Tous les professionnels de la santé doivent être conscients du rôle complémentaire et fort utile que la médecine traditionnelle peut jouer dans la réadaptation d'un détenu et ils doivent être encouragés à rechercher les conseils des aînés et des agents de liaison autochtones, selon les besoins.

En mars 1998, nous avons écrit à la Direction générale des questions autochtones, à l'administration centrale du SCC, afin de savoir si le Service avait une politique précise concernant l'accès aux guérisseurs traditionnels. On nous a informés, en avril 1998, que cette question se rattachait à plus d'une politique et le signataire de la lettre ajoutait : « Je vais consulter mes collègues à ce sujet et je vous écrirai de nouveau pour répondre à votre demande de renseignements. »

En juin 1998, se référant à la section du Guide des Services de santé ci-dessus mentionnée, on informe le Bureau que « le gestionnaire, Opérations des services de santé, politiques et administration, a invité tous les fonctionnaires régionaux responsables des services de santé à veiller à ce que cette question soit abordée lors d'une réunion ordinaire avec les chefs des soins infirmiers afin de mieux renseigner les membres du personnel sur cette politique et déterminer la formation dont ils pourraient avoir besoin ». La note de service que le gestionnaire, Services de santé, a fait parvenir aux fonctionnaires régionaux contient notamment le passage suivant : « pour le moment, je ne sais pas du tout comment cette politique du Service se traduit dans les faits ».



Le rapport de l'enquête régionale ordonnée en décembre 1998 n'a pas été envoyé à l'administration centrale du Service avant juillet 1999 et n'a été examiné par la Division de l'évaluation du rendement qu'en septembre 1999, soit dix mois après l'incident. En décembre 1999, plus d'un an après l'incident, les Services de santé ont fait parvenir à l'administration régionale concernée et à la Division de l'évaluation du rendement une lettre dans laquelle ils affirmaient être « très préoccupés par l'incident ». En janvier 2000, le Bureau a été informé que des mesures avaient été prises à la suite des recommandations formulées par la commission d'enquête au sujet de l'incident de novembre 1998.

Le 20 janvier 2000, nous avons écrit à la sous-commissaire principale afin de lui exposer par le menu nos préoccupations concernant la façon dont le Service avait géré cette affaire et en avait assuré le suivi. En février, nous avons rencontré des hauts fonctionnaires du Service correctionnel afin de discuter de nos inquiétudes concernant la prestation de soins de santé comportant le recours effectif ou éventuel à la force, et notamment des faits portés à leur attention en avril 1999.

La réponse reçue de la sous-commissaire principale le 29 mars 2000 relevait les points suivants :

- Le SCC reconnaît l'importance de transmettre rapidement aux gestionnaires nationaux et régionaux les renseignements obtenus grâce aux vidéocassettes.
- Le commissaire a insisté sur le fait que le directeur général, Sécurité, a le pouvoir d'examiner les incidents lors desquels le recours à la force a des répercussions sur la sécurité du personnel et des détenus et de suggérer des mesures correctives en conséquence.
- Dans les cas où la force est utilisée pour prodiguer des soins médicaux, la vidéocassette et les documents justificatifs sont envoyés au directeur général, Services de santé, afin qu'il les examine.
- Le Registre des incidents où on a eu recours à la force a été modifié afin d'indiquer les questions qui doivent être examinées par d'autres divisions, notamment par la sous-commissaire pour les femmes, le directeur général, Droits des détenus, Enquêtes et Services de santé.
- Un bulletin de sécurité traitant du recours à la force lors d'une intervention médicale sera prêt le 31 mars 2000.
- À la prochaine réunion du Conseil des services de santé, qui doit avoir lieu en avril 2000, le directeur général, Services de santé, demandera aux chefs des services de santé et de psychologie d'ajouter, dans leurs énoncés de qualités, la connaissance des lois provinciales sur la santé mentale.

voir avec le recours à la force et qui, par conséquent, ne doit pas être confiée à la Division de la sécurité de l'administration centrale.

En janvier 1999, le Bureau a également reçu copie de l'ordre régional de procéder à une enquête, daté du 2 décembre 1998, afin de déterminer si les droits du détenu avaient été violés lors de l'incident où il y avait eu recours à la force. La commission d'enquête devait remettre son rapport le 31 décembre 1998.

En février 1999, après avoir visionné la vidéocassette, nous avons demandé à voir le rapport d'enquête. Le Bureau a alors été informé que ce rapport d'enquête lui serait envoyé dès qu'il serait prêt. Nous l'avons reçu le 16 juillet 1999, huit mois après l'incident.

La commission d'enquête avait constaté que

l'administration intramurculaire de médicaments au détenu, contre son gré, était contraire aux dispositions de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, à la politique du Service et à la Loi sur la santé mentale.

La commission d'enquête recommandait :

de prendre immédiatement des mesures pour que tous les membres du personnel de l'établissement de traitement se familiarisent avec les dispositions de la Loi sur la santé mentale.

Outre les faits propres à ce cas, le Bureau a porté à l'attention du Service, en avril 1999, un certain nombre de questions plus générales ayant trait à l'utilisation de contentions et à l'administration involontaire de médicaments aux détenus souffrant de troubles mentaux.

Le Service a beaucoup trop tardé à réagir aux violations de la Loi et des politiques qui lui ont été signalées en rapport avec l'incident de novembre 1998 ainsi qu'aux questions connexes soulevées en avril 1999, et sa réponse témoignait d'un manque de coordination.

En décembre 1998, trois divisions de l'administration centrale du Service — Sécurité, Évaluation du rendement et Services de santé — savaient qu'une enquête régionale avait été ordonnée concernant un cas d'administration de médicaments contre la volonté d'un détenu où il y avait eu recours à la force et violation des droits, mais aucune mesure n'a été prise pour s'assurer que la politique du Service était conforme à la Loi et comprise par le personnel des autres régions. La Division de la sécurité estimait que ce problème ne la concernait pas. La Division de l'évaluation du rendement et les Services de santé attendaient que l'enquête régionale soit terminée.

Le Service doit veiller à ce que les incidents où il y a recours à une force excessive et non-respect de la Loi et de la politique en vigueur soient examinés objectivement, rapidement et en profondeur. La Loi et la politique du SCC exigent d'ailleurs qu'il en soit ainsi.

Le SCC a récemment mis de l'avant un certain nombre de propositions visant à améliorer son processus d'examen et d'enquête pour les cas d'incidents où on a eu recours à la force. Une politique sur l'examen des vidéocassettes et sur la demande d'enquêtes est à l'étude. Dans le but de promouvoir une meilleure reddition de comptes, il a également été proposé de modifier les exigences quant aux documents à produire sur les incidents où il y a eu recours à la force.

Je trouve pourtant que ces incidents, et d'autres que nous avons examinés, font ressortir la nécessité de mener rapidement des enquêtes au palier qui favorise le plus la transparence, la responsabilité et le respect des prescriptions des lois et politiques dans l'ensemble du Service.

J'espère que le règlement de ces plaintes ainsi que nos échanges continus avec le Service permettront d'atteindre cet objectif.

À ce jour (le 1<sup>er</sup> mai), je n'ai pas encore reçu de réponse du commissaire.

## **RETARD ET MANQUE DE COORDINATION DANS LE PROCESSUS D'ENQUÊTE**

### **DU SCC**

Le 25 novembre 1998, le Bureau a reçu copie d'un rapport sur le recours à la force dans le cadre d'un incident qui s'était produit le 16 novembre 1998. Ce rapport indiquait que l'incident avait été enregistré sur vidéocassette et qu'une enquête régionale avait été demandée « parce que des médicaments semblaient avoir été administrés à un détenu sans son consentement ».

La politique en vigueur au Service exige que toutes les vidéocassettes soient envoyées au Bureau dans les quinze jours suivant l'incident. Nous avons reçu la vidéocassette en question en février 1999.

En janvier 1999, on nous a transmis les résultats de l'examen réalisé par la Division de la sécurité du SCC. La conclusion de la Division était la suivante :

La préoccupation exprimée concerne l'administration de médicaments à un détenu (à l'aide d'une seringue de modèle X2) sans son consentement. La région a ordonné la tenue d'une enquête sur cet aspect de l'incident. C'est une question qui n'a rien à



rendement, d'ordonner immédiatement la tenue d'une enquête nationale visant les objectifs suivants :

- examiner les mesures prises par le Service en rapport avec cet incident ainsi que le défaut de rapporter celui-ci comme l'exige la politique actuelle;
- vérifier le degré de conformité du Service aux politiques et procédures actuelles en ce qui concerne les incidents où il y a recours à la force.

Le 19 janvier 2000, le Service a répondu qu'il rejetait nos recommandations et nous a informés qu'il avait été décidé de demander une enquête régionale sur les circonstances entourant l'incident. Le 27 janvier 2000, nous avons écrit au commissaire adjoint pour lui signifier que les mesures prises par le Service ne tenaient pas compte des éléments d'examen que nous soulevions et que le Service n'avait pas non plus expliqué pourquoi il avait demandé aux autorités régionales de réexaminer l'affaire un an après l'incident. Dans notre réponse, nous avons indiqué que les détails concernant ce cas et nos recommandations seraient peut-être inclus dans un rapport établi par le Bureau aux termes des articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition et nous avons invité le commissaire adjoint à nous faire part d'observations supplémentaires à propos de ce cas. Par ailleurs, il a été avisé que la question m'avait été soumise en vue d'un examen plus poussé.

Après examen des deux incidents, j'ai écrit au commissaire, le 3 mars 2000, afin de lui rappeler les constatations de mon bureau en concluant qu'une enquête nationale aurait dû être menée dans les deux cas.

J'ai par la suite découvert que, dans le cas du second incident, la décision du Service d'ordonner une enquête régionale était inopportune, pour les raisons suivantes :

- l'importance des sujets de plainte qui, à mon avis, justifiait une étude plus approfondie;

- le fait que les difficultés rencontrées et les retards accusés dans la gestion raisonnable de cet incident étaient en partie attribuables au palier régional.

J'ai recommandé la tenue d'une enquête nationale sur le second incident et que, dans ce cas, le Service procède également à un examen rigoureux de la conformité du personnel à la Loi et à la politique en matière de recours à la force et d'établissement des rapports au sein du SCC.



exposé nos inquiétudes quant à la façon dont le Service traitait ce cas. En septembre, la sous-commissaire principale nous a répondu qu'elle rejetait notre recommandation de tenir une enquête nationale. Dans une lettre datée du 23 décembre 1999, le Service nous faisait part de sa position finale sur le sujet et indiquait notamment ceci :

*Le but des enquêtes est d'établir les faits relatifs à un incident, entre autres la cause et le résultat de celui-ci, de présenter, en temps opportun, des renseignements pertinents qui aideront à prévenir des incidents semblables et à faire respecter l'obligation de rendre compte du Service correctionnel du Canada. Dans le cas qui nous occupe, la vidéocassette et les documents justificatifs révèlent clairement des lacunes dans la manière dont cet incident a été traité et une enquête ne révélerait aucun autre renseignement susceptible d'empêcher que d'autres incidents du même genre ne se produisent. Il a été jugé plus approprié et plus important d'adopter des mesures correctrices en procédant à un examen général.*

Je tiens à faire remarquer que c'est bien après l'incident qu'il a été décidé d'effectuer cet « examen général » (qui, au départ, ne portait pas spécifiquement sur l'incident en cause) et d'adopter ensuite des mesures correctrices.

Le second incident s'est produit en janvier 1999. La politique du Service exige qu'une copie de la vidéocassette et des documents justificatifs soit envoyée à notre bureau ainsi qu'à l'administration centrale du SCC dans les quinze jours suivant l'incident. Ce matériel nous est parvenu quatre mois après l'incident.

Le 2 novembre 1999, nous avons reçu les résultats de l'examen de la vidéocassette et des documents justificatifs réalisé par le Service; le rapport reconnaissait qu'il y avait eu « des manquements graves à la politique en vigueur ».

La vidéocassette montrait deux détenus qui sont amenés en cellule d'isolement, fouillés à nu et abandonnés nus, enchaînés à un lit sans matelas. À un moment donné, un agent semble frapper l'un des détenus; il se tourne alors vers l'opérateur de caméra et lui dit « cesse la prise de vues », et la bande vidéo s'arrête. Les documents d'accompagnement soulèvent un certain nombre de questions en ce qui concerne la prestation de soins de santé à ces détenus. Ils indiquent également que le directeur de l'établissement a décidé, à la suite de son examen, qu'une enquête n'était pas nécessaire. L'administration régionale du Service semble avoir appuyé cette décision.

L'administration centrale du SCC a conclu de son examen qu'il y avait eu « manquements graves à la politique », mais n'a pas plus demandé la tenue d'une enquête. Le 12 novembre 1999, nous avons recommandé au commissaire adjoint, Évaluation du

En visionnant ces vidéocassettes, nous avons remarqué que la Loi et la politique en matière de recours à la force avaient été enfreintes à de nombreuses reprises. Nous avons également observé que le Service répugnait à demander des enquêtes sur ces incidents. Ces violations des règles en vigueur ont fait l'objet d'échanges constants avec le Service; cette question est d'ailleurs analysée en détail à la section du présent rapport intitulée :

Les problèmes systémiques.

J'ai porté deux incidents où il y a eu recours à la force à l'attention du commissaire en lui demandant de les examiner et de me faire part de ses commentaires, comme le prévoit l'article 177 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Dans les deux cas, les vidéocassettes soulèvent de graves questions quant à la mesure dans laquelle le Service respecte la Loi et la politiques actuelles et, dans aucun des deux cas, le Service n'a exigé une enquête sur l'incident après avoir réexaminé les faits.

Le premier incident s'est produit le 24 mars 1999. La vidéocassette montre clairement un détenu, enfermé dans une cellule, qui reçoit des coups de bâton sur les mains. Plus tard, au cours de son transfèrement dans une autre cellule, ce même détenu est exposé au gaz. Il est ensuite abandonné, nu, trempé et enchaîné, sur une dalle de ciment, dans un état apparent de semi-conscience. De plus, les documents accompagnant la vidéocassette laissent un certain nombre de questions sans réponse concernant les soins de santé dispensés par la suite à ce détenu. Ces documents indiquent également, qu'après avoir regardé la vidéocassette, le directeur de l'établissement a conclu que seule la force nécessaire avait été utilisée et qu'il n'y avait donc pas lieu d'exiger une enquête. L'administration régionale du Service semblait du même avis.

Après examen de ce matériel, le Bureau a fait parvenir à la sous-commissaire principale, le 27 avril 1999, une liste détaillée de ses préoccupations en lui recommandant de demander immédiatement la tenue d'une enquête nationale dont les objectifs seraient les suivants :

- examiner les mesures prises par le Service en rapport avec cet incident;
- vérifier le degré de conformité du Service aux politiques et procédures actuelles en ce qui concerne les incidents où il y a recours à la force.

Nous avons également recommandé, qu'au cours de cette enquête, les membres de la commission d'enquête rencontrent des représentants du Bureau.

En mai 1999, le Service nous a informés de son intention de demander un « examen national ». En juillet 1999, nous avons appris que cet examen n'avait pas eu lieu. Lors d'une réunion avec des représentants du Service, au mois d'août, nous avons de nouveau



Dans ma lettre au commissaire, j'affirmais que la position que défend le Service, à savoir qu'il n'est jamais opportun de placer de jeunes contrevenants dans les pénitenciers, répond tout à fait à la réserve exprimée par le Canada eu égard à certaines dispositions du traité international.

Je déclarais que la Convention, tout comme de nombreuses autres dispositions adoptées par les Nations unies, contient des mesures énergiques pour protéger les enfants en milieu correctionnel. À la lumière de son expérience et de ses connaissances, le Service est tout aussi convaincu que nous qu'il ne faut pas placer les jeunes en pénitencier, à la fois pour assurer leur protection et leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins, et pour reconnaître explicitement que la société se doit d'établir une distinction entre les adultes et les enfants.

À ceux qui insisteraient, en dépit de la position du Service et de la nôtre, sur le fait qu'une certaine distinction peut être établie entre les mineurs eux-mêmes, notamment sur le danger que certains d'entre eux représentent pour les autres détenus mineurs, je réponds ceci :

- ♦ il n'est jamais impossible, s'il existe une volonté suffisante de le faire, de tenir compte de telles considérations dans un milieu centré sur les jeunes;
- ♦ les conséquences d'un placement pénitenciaire justifient toujours le recours à ce genre de solutions de rechange.

J'espère que la tendance à détenir les jeunes contrevenants dans des conditions plus punitives et restrictives sera renversée, du moins dans la mesure où ces conditions consistent à les détenir avec des délinquants adultes.

Je tiens à souligner que le Royaume-Uni a récemment promulgué une loi qui encourage à séparer les jeunes contrevenants des détenus plus âgés, même jusqu'à l'âge de 24 ans, et qui crée un organisme de surveillance ayant pour mandat de suivre de près la situation des jeunes à l'intérieur du système de justice. Parlant d'approche correctionnelle judiciaire, nous aurions peut-être des choses à apprendre de nos collègues britanniques.

## **LE RECOURS ABUSIF À LA FORCE**

À la recommandation de la juge Arbour, le Service s'est doté d'une politique en vertu de laquelle il est tenu de remettre au Bureau copie de toutes les vidéocassettes et de tous les documents relatifs aux interventions de l'Équipe pénitentiaire d'intervention d'urgence et aux extractions de cellule, où on a recours à la force.

pour y purger une peine de deux ans, est toujours incarcéré dans l'établissement de Stony Mountain en attendant la date de sa libération d'office, qui est le 18 février 2000; au cours de la première moitié du présent exercice, huit délinquants de moins de 18 ans ont commencé à purger leur peine dans un pénitencier fédéral.

Compte tenu de ces préoccupations et de notre conviction qu'il est contraire à la Convention internationale de continuer de placer les jeunes dans des pénitenciers pour adultes, j'ai écrit au commissaire, en vertu de l'article 177 de la LSCMLC, le 5 mars 2000, et j'ai recommandé que le Service prenne tous les moyens à sa disposition :

1. pour promouvoir des modifications à la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, à la Loi sur les jeunes contrevenants et au Projet de loi C-3, qui auraient pour effet d'interdire le placement de jeunes contrevenants dans des pénitenciers;
2. pour tenter de convaincre les tribunaux, en vertu du paragraphe 16(1) de la Loi sur les jeunes contrevenants, de rejeter tous les renvois de jeunes contrevenants à un pénitencier fédéral.

Au 1<sup>er</sup> mai 2000, nous n'avons pas encore reçu la réponse du Service.

## Les sujets de plainte

Dans certains contextes, le Service a déclaré qu'il n'était pas opportun de placer des mineurs dans des pénitenciers avec des détenus adultes. Il estime cependant pouvoir faire relativement peu pour éviter ces placements étant donné que la Loi sur les jeunes contrevenants autorise les tribunaux à le faire. Le Service affirme :

- ♦ qu'il a fait, auprès de ses partenaires de l'administration de la justice, des représentations qui sont à l'origine des amendements apportés au Projet de loi C-3 (qui propose des révisions à la Loi sur les jeunes contrevenants) ayant pour effet d'établir une présomption en faveur du placement des jeunes contrevenants dans les établissements pour jeunes;
- ♦ qu'il tente présentement d'améliorer l'identification, la gestion des cas et le traitement des jeunes contrevenants, tout spécialement des jeunes Autochtones placés dans les pénitenciers.



Le 30 septembre 1999, le Service n'avait pas encore réagi à nos recommandations. Par conséquent, notre directeur exécutif a écrit au Service afin de lui demander de nous fournir une réponse faisant état de ses plans pour s'occuper des jeunes contrevenants.

Le 29 décembre 1999, le Service a répondu qu'il avait examiné tous les cas et ne voyait aucune raison de remettre en question les décisions qui avaient été prises de loger dans des établissements fédéraux certains des jeunes délinquants alors placés sous sa responsabilité. Il se déclarait de nouveau convaincu d'avoir très peu de possibilités d'être entendu par la cour, au moment du prononcé de la sentence, au sujet du placement des jeunes délinquants.

Le Service nous a également remis un document de fond sur ce sujet, dans lequel il affirmait que le placement de jeunes contrevenants dans un pénitencier était « contre-indiqué » et qu'il fallait déployer des efforts collectifs pour « éviter que les jeunes soient condamnés à purger leur peine dans des pénitenciers fédéraux ».

En janvier 2000, nous avons écrit au Service au sujet des résultats de notre examen préliminaire de la situation des jeunes contrevenants sous responsabilité fédérale. Voici des extraits de ce rapport :

- tous ces jeunes, sauf un, ne sont pas de race blanche; huit sont autochtones et un est noir;
- tous ont reçu une cote de sécurité moyenne (5) ou maximale (5); aucun n'a été placé dans un pavillon de ressourcement pour détenus autochtones;
- bon nombre de ces détenus partagent une cellule avec un codétenu;
- à l'exception de deux jeunes purgeant des peines d'une durée indéterminée, tous les autres ont dépassé leur date d'admissibilité à la libération conditionnelle sans bénéficié de celle-ci;
- certains ont passé beaucoup de temps en cellule d'isolement;
- un certain nombre ont été logés dans trois pénitenciers différents alors qu'ils étaient sous responsabilité fédérale;
- cinq des jeunes qui purgent une peine de trois ans et demi ou moins ont dépassé la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale;
- un jeune, qui a été admis dans le système correctionnel fédéral à l'âge de 16 ans et qui purge une peine de moins de trois ans, a été maintenu en incarcération, et un autre, qui a été admis dans un pénitencier fédéral en octobre 1988, à l'âge de 16 ans,

## LE LOGEMENT DE MINEURS DANS DES PÉNITENCIERS

Le Bureau a toujours soutenu que les mineurs ne devraient jamais être détenus dans des pénitenciers et, que chaque fois où cela s'était produit, le Service n'avait pas fourni aux jeunes les services et la protection dont ils avaient besoin.

Le paragraphe 37(c) de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant interdit de placer des mineurs avec des adultes dans une prison, sauf si ces derniers sont des membres de leur famille. Le Canada a déposé une réserve quant à cette disposition de la Convention. Cette réserve mentionne que le Canada se garde le droit de ne pas séparer les enfants des adultes en prison lorsqu'il juge cette mesure « faisable et pertinente ».

La Loi sur les jeunes contrevenants permet de placer les délinquants âgés de 16 et 17 ans dans les établissements pour adultes lorsqu'ils ont été reconnus coupables d'infractions graves devant un tribunal pour adultes. Mais auparavant, des experts, ce qui comprend des représentants du SCC, doivent avoir la possibilité de se prononcer sur l'opportunité de tels placements.

En novembre 1998, nous avons reçu copie d'une lettre qu'une organisation non gouvernementale avait fait parvenir au solliciteur général, déplorant le fait que des enfants soient constamment logés dans des pénitenciers fédéraux. Nous avons fait part de ces préoccupations à la Division des droits de la personne au SCC.

Dans sa réponse, le SCC a déclaré qu'il n'était pas souhaitable que des mineurs soient logés dans des pénitenciers, mais qu'il ne pouvait pas faire grand-chose lorsque les tribunaux ordonnaient, en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants, que des délinquants mineurs soient transférés sous responsabilité fédérale.

En février 1999, nous avons répondu au Service en lui demandant s'il avait fait des représentations devant les tribunaux, comme le permet la Loi sur les jeunes contrevenants, et nous avons formulé les recommandations suivantes :

- que les cas de tous les jeunes contrevenants, détenus à ce moment-là dans des pénitenciers, soient réexaminés afin d'étudier la possibilité de les placer à l'extérieur du système correctionnel fédéral;
- que des mesures soient mises en place afin de s'assurer que des recommandations appropriées sont présentées aux tribunaux au moment de la détermination de la peine ainsi que dans le cadre de représentations de suivi prévues dans la Loi sur les jeunes contrevenants.

- ◆ le personnel a fait preuve de diligence raisonnable dans sa recherche d'établissements pouvant accueillir les deux délinquants et n'a réussi à les placer dans un établissement de traitement qu'à la toute fin du processus;
- ◆ la mesure prise était exceptionnelle compte tenu du fait que, dans les deux cas, les délinquants n'avaient pas besoin de traitement;
- ◆ l'établissement à sécurité minimale où les délinquants ont été logés était également un établissement communautaire et, par conséquent, les délinquants bénéficiaient également d'une semi-liberté même s'ils étaient détenus dans cet établissement.

À la fin d'août 1999, notre directeur exécutif écrit au Service afin de confirmer notre position, telle que décrite ci-dessus, et lui indiquer qu'il est inacceptable de retarder la mise en liberté de détenus handicapés simplement parce qu'ils sont handicapés. Il ajoute qu'il est tout aussi inacceptable de soutenir que le fait de garder un détenu dans un établissement à sécurité minimale constitue en quelque sorte une forme de « mise en liberté ». En dernier lieu, le fait que le Service tarde depuis des années à atteindre ses objectifs en matière de droits de la personne ne témoigne pas, selon lui, malgré ce qu'affirme le Service, d'une réelle volonté de répondre aux besoins des détenus handicapés.

Ce n'est qu'à la fin janvier 2000 que nous avons finalement reçu une réponse du Service à cette lettre, réponse qui reprend essentiellement ses positions antérieures.

Tel que prévu à l'article 177 de la LSCMLC, j'ai depuis rédigé un rapport dans lequel sont réitérées nos conclusions et recommandations. Ce rapport a été envoyé le 3 mars 2000.

### **Au 1<sup>er</sup> mai 2000, nous n'avions pas encore reçu de réponse.**

Il est déraisonnable et probablement contraire à la Loi d'empêcher, ne serait-ce que deux délinquants, de profiter d'activités liées à la mise en liberté sous condition simplement parce qu'ils sont handicapés. Ce l'est d'autant plus que le Service pouvait raisonnablement prévoir et résoudre leurs problèmes et qu'il ne l'a pas fait, et que cette question a été portée à l'attention du Service il y a déjà longtemps.

Alors même que nous échangeons avec le Service au sujet de cette affaire, celui-ci a entrepris la révision de son répertoire d'établissements résidentiels communautaires afin de s'assurer qu'il contient des renseignements sur l'accessibilité des installations. On nous a dit que la révision du répertoire serait terminée en octobre 1999. On m'a par la suite informé, en janvier 2000, que le Service avait été incapable de respecter la date d'échéance fixée et qu'il espérait être en mesure de faire paraître la version finale du répertoire en juillet 2000.



Cette situation s'est produite en dépit du fait que le Service est au courant, depuis des mois, des besoins particuliers de ces détenus et sait, depuis des années, qu'il est tenu de rendre les établissements correctionnels communautaires accessibles aux personnes handicapées.

Nous avons pris conscience du problème de ces deux détenus lorsque l'un d'eux a communiqué avec nous pour se plaindre de ne pouvoir être envoyé dans un établissement pour détenus en semi-liberté parce qu'il n'existait pas, dans la région d'Edmonton, de logement pour semi-libérés accessible aux fauteuils roulants.

Après de nombreuses demandes de renseignements à ce sujet, nous avons finalement appris que les deux délinquants en cause avaient été envoyés dans un centre résidentiel communautaire non gouvernemental. Ce centre est accessible aux personnes en fauteuil roulant, mais il s'agit d'un établissement axé sur les traitements à l'intention des délinquants autochtones. Les deux délinquants concernés ne sont pas autochtones et n'ont pas besoin non plus de ce programme de traitement. Le placement a été effectué quelques jours après la date de mise en liberté de l'un des délinquants et plusieurs semaines après la date de mise en liberté de l'autre.

Par la suite, le Service et le Bureau ont échangé plusieurs lettres à ce sujet.

En avril 1999, des membres de mon personnel parviennent à la conclusion que les décisions prises et les retards accumulés dans cette affaire étaient déraisonnables. Nous avons recommandé que le Service présente des excuses aux délinquants et leur offre une compensation pour n'avoir pas prévu des conditions convenables de mise en liberté au moment où ils en avaient besoin.

Outre les particularités des cas, nous avons fait allusion à des documents au dossier indiquant que le Service s'était engagé, au début des années 1990, à fournir des logements accessibles aux délinquants handicapés dans les établissements administrés par le SCC.

Le Service a répondu, qu'au début, ses plans d'accessibilité n'étaient que préliminaires et qu'il avait fallu beaucoup de temps pour élaborer des plans plus précis. En outre, il avait dû retarder l'ouverture d'établissements accessibles aux délinquants handicapés à cause de difficultés éprouvées dans la négociation d'ententes avec le gouvernement provincial.

◆ le retard accusé dans la prise en compte des besoins des deux délinquants n'était pas déraisonnable;



Deux détenus handicapés se voient refuser la permission de quitter leur établissement à sécurité minimale aux dates prévues pour leur semi-liberté parce qu'il n'existe pas dans la collectivité de résidences accessibles aux personnes handicapées. Plus tard, lorsqu'ils sont mis en liberté, ils sont d'abord placés dans des résidences dont les programmes sont axés sur des besoins qui n'ont aucun lien avec leurs plans de traitement correctionnels.

## **L'incident et notre enquête**

En conséquence, les détenus handicapés ont non seulement le droit de recevoir, dans les pénitenciers, les services que nécessitent leurs handicaps, mais également de se prévaloir, là où ils sont accessibles, de programmes d'assistance postpénale.

L'article 4 de la LSCMLC contient d'ailleurs des dispositions à cet effet. En milieu carcéral, comme dans tous les autres milieux, les personnes handicapées ont le droit, en vertu de la Charte des droits et libertés et de nombreuses autres lois, de recevoir un traitement égal à celui dont bénéficient les personnes saines de corps ou d'esprit.

## **SATISFAIRE AUX BESOINS DES DÉTENU·ES HANDICAPÉ·ES**

Nous croyons que la question de droit en cause ici est importante et nous avons suggéré de la soumettre au processus de règlement des différends, prévu dans le protocole d'entente. Par ailleurs, nous avons tenté de régler la question en proposant d'apporter aux politiques des modifications faisant en sorte que les fouilles exceptionnelles ne soient ordonnées que pour des motifs raisonnables et solidement documentés.

## **Le point sur ce cas**

À mon avis, l'intention du Parlement était de veiller à ce que les fonctionnaires désignés non seulement se conforment à des règles rigoureuses concernant les procédures intrusives, mais démontrent également qu'ils s'y sont conformés.

- la documentation préparée par le Service n'était pas conforme aux exigences de la LSCMLC et de ses règlements d'exécution.
  - la fouille avait pour but de faciliter une enquête policière, un objectif non prévu à l'article 58;
  - les preuves disponibles n'étaient pas suffisantes pour conclure à l'existence de telles conditions préalables ou de motifs raisonnables;
  - Loi et que les motifs de la fouille étaient déraisonnables pour les raisons suivantes :
- Nous maintenons que la fouille elle-même et les rapports de celle-ci étaient contraires à la

1. la fouille a été autorisée en invoquant des motifs déraisonnables et d'une manière qui va à l'encontre de la Loi et des politiques établies;
2. le contenu du rapport de la fouille a été préparé de façon contraire à la Loi;
3. le contenu de la documentation entourant la fouille, ce qui comprend l'autorisation requise et les rapports, a été préparé d'une manière qui va à l'encontre de la politique établie et pour des motifs déraisonnables.

Je recommande :

1. que la décision de procéder à la fouille soit rectifiée par le Service :
  - a) en informant tous les détenus et membres du personnel concernés que la fouille n'aurait pas dû avoir lieu;
  - b) en présentant des excuses aux détenus en cause;
  - c) en corrigeant tout renvoi à la fouille dans les dossiers des détenus, en soulignant le caractère illégal de cette fouille;

2. que le Service examine le document qui sert à rédiger le rapport de la fouille afin de préciser que les faits portant à croire à l'existence d'un objet interdit dangereux doivent être indiqués sur le formulaire et, qu'une fois rempli, le formulaire doit être envoyé au sous-commissaire régional;

3. que le personnel du SCC soit informé de la marche à suivre pour s'assurer qu'à l'avenir les fouilles seront autorisées, effectuées, documentées et examinées comme il se doit.
- La réponse du commissaire est datée du 11 février 2000. Le commissaire reconnaît que des irrégularités se sont produites dans la documentation de la fouille, que les formulaires appropriés doivent être révisés afin de mettre en évidence la nécessité de fournir les renseignements prévus à l'article 53. Il précise que, selon la politique, le personnel doit être au courant des règles qui régissent de telles questions et savoir comment mener les enquêtes. Il refuse cependant d'admettre que la fouille n'aurait pas dû avoir lieu ou qu'elle s'est déroulée d'une manière contraire à la Loi.

## Les sujets de plainte

La fouille à nu générale de tous les détenus, dans l'ensemble ou dans une partie de l'établissement, est une mesure très exceptionnelle, qui dérange énormément les détenus en cause. C'est pourquoi la Loi impose, pour ce genre de fouille, des conditions préalables très précises dont le responsable de l'établissement doit tenir compte au moment de prendre une décision.

**sérieusement la vie ou la sécurité de quiconque ou la sécurité du pénitencier et une mention indiquant si la menace a été évitée.**

En réexaminant cet incident, nous remarquons que le formulaire d'autorisation et le rapport de la fouille semblent indiquer que l'objectif de la fouille était de découvrir des preuves pouvant aider la police dans son enquête sur cette affaire et non pas de trouver un objet interdit dangereux comme le prévoit la LSCMLC. En outre, le rapport de la fouille ne fait état d'aucun fait appuyant l'hypothèse de la présence d'un objet interdit dangereux.

Le rapport d'enquête des autorités régionales du Service contient les déclarations suivantes :

Tous les détenus ont reçu l'ordre de retourner dans l'unité résidentielle et un dénombrement d'urgence a été effectué. Les détenus ont par la suite été fouillés à nu afin de déterminer si l'un d'eux avait des blessures ou portait sur son corps des traces d'affrontement physique avec un autre détenu. La fouille a été autorisée par le responsable de l'établissement car, au moment de l'autorisation, on ne savait pas encore si l'incident était une tentative de meurtre ou une tentative de suicide. L'objectif de la fouille était d'aider la police à réunir des éléments de preuve ou à identifier les suspects possibles.

(C'est moi qui mets ce passage en évidence)

Le 3 mai 1999, nous signalons ce manquement apparent à la LSCMLC à l'administration centrale du SCC. Dans sa réponse du 22 juillet 1999, le Service affirme que le fonctionnaire régional qui a revu le rapport d'enquête s'était interrogé sur la pertinence de la fouille, fondée sur un tel libellé des motifs. Il a communiqué avec le président de la commission d'enquête et lui a expliqué que l'on avait procédé à la fouille parce qu'on ne savait pas au départ si l'incident était une tentative de suicide ou une tentative de meurtre. S'appuyant sur un avis juridique qu'il avait lui-même sollicité, ce fonctionnaire régional a indiqué qu'à la suite de la plupart des incidents graves de cette nature, il n'était pas déraisonnable de conclure à l'existence de motifs raisonnables, tels que prévus à l'article 53.

Je ne suis pas d'accord avec cette conclusion et, le 6 décembre 1999, j'écris au commissaire, en vertu de l'article 177 de la LSCMLC, pour lui faire part de mon point de vue qui s'appuie sur les renseignements suivants, contenus dans l'autorisation et le rapport de la fouille :



## Le point sur ce cas

La réponse du commissaire nous parvient le 7 avril 2000. Il nous informe qu'une enquête, en vertu de l'article 19 de la LSCMLC, a maintenant été demandée grâce à la « nouvelle preuve » que nous avons révélée, à savoir le rapport de l'hôpital confirmant que le détenu avait eu un poumon perforé. (Ce renseignement figurait dans les documents que le Service nous avait remis.)

Il admet qu'il y a peut-être un biais apparent à permettre à l'ASPE par intérim d'enquêter sur des questions qui découlent en partie d'un rapport qu'il a lui-même rédigé en tout premier lieu.

Le commissaire refuse cependant de reconnaître qu'il faudrait redéfinir ce que l'on entend par blessure corporelle grave.

J'ai décidé de ne plus faire de commentaires sur ce cas avant d'avoir le rapport de la commission d'enquête.

## FOUILLE EXCEPTIONNELLE

### L'incident

Un résident d'un établissement communautaire administré par le SCC est trouvé étendu à côté de la table de la scie à ruban, dans l'atelier à outils, gravement blessé au cou. Peu après, le responsable de l'établissement autorise une fouille à nu générale de tous les résidents, conformément à l'article 53 de la LSCMLC, lequel précise :

53. (1) Le directeur peut, par écrit, autoriser la fouille par palpation ou à nu de tous les détenus de tout ou partie du pénitencier s'il est convaincu qu'il existe des motifs raisonnables de croire, d'une part, que la présence d'un objet interdit menace sérieusement la vie ou la sécurité de quiconque, ou celle du pénitencier, d'autre part, que la fouille est nécessaire afin de saisir l'objet et d'enrayer la menace. (2) La fouille à nu ne peut toutefois être effectuée que par un agent du même sexe que le détenu.

L'article 58 du Règlement sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition prévoit en partie que :

(3) ...doit dresser un rapport de la fouille ...

(g) dans le cas du rapport visé au paragraphe (3), un exposé des faits qui ont convaincu le directeur du pénitencier que la présence d'un objet interdit menaçant



- ◆ le Service « n'a pas demandé que les enquêtes locales comprennent ... une liste des personnes interviewées ou des documents examinés ... pour des motifs de faisabilité et à cause de la nature même et des destinataires des enquêtes locales ».
- ◆ dans le cas présent, les blessures subies ne répondent pas à la définition de « blessures graves » donnée dans la politique du SCC et, en dépit de l'avis envoyé par l'administration centrale du Service, il continue de se glisser dans les rapports des erreurs ayant pour effet de qualifier de graves des blessures qui ne le sont pas.

En substance, le commissaire adjoint estime que l'incident rapporté, ou d'autres incidents au cours desquels sont infligées des blessures semblables, n'est pas visé par les dispositions contenues dans l'article 19.

Le dossier m'est transmis et, après l'avoir examiné attentivement avec des membres de mon personnel, j'écris au commissaire, comme m'y autorise l'article 177 de la LSCMLC, le **20 janvier 2000**, afin de lui indiquer que je suis insatisfait de la qualité et de la rapidité de l'enquête. De plus, je m'inscris en faux contre la décision du Service qui soutient que les blessures subies par le délinquant ne sont pas des « blessures corporelles graves » aux termes de l'article 19 de la LSCMLC.

## Les sujets de plainte

Dans notre correspondance avec le Service, nous avons rappelé que, selon nous, l'enquête aurait dû avoir lieu beaucoup plus rapidement; que cette enquête aurait dû être confiée à des personnes qui n'étaient pas impliquées dans les événements ayant causé les blessures et que la gravité des blessures infligées au détenu aurait dû être établie par des personnes possédant des connaissances médicales.

En ce qui concerne la définition de blessures graves, je pense que le fait que le détenu ait eu un poumon perforé justifie le recours aux dispositions prévues à l'article 19. Indépendamment de cette considération, reste encore à régler une question d'ordre plus général, c'est-à-dire l'intention du Parlement lors de la promulgation de l'article 19 de la LSCMLC.

Je crois que l'article 19 visait à inclure un plus large éventail de cas que ceux couverts par la définition de blessures graves donnée par le Service. L'enjeu n'est pas tant la nature des blessures, d'un point de vue clinique, que le fait que la surveillance exercée n'ait pas réussi à prévenir des blessures qui violent de manière importante le droit des délinquants à être détenus dans des conditions humaines et en toute sécurité, ainsi que le droit à la sécurité de leur personne, qui leur est garanti par la Constitution.

**En mai 1999**, nous écrivons au commissaire adjoint, Evaluation du rendement, afin de lui demander de nous transmettre les résultats de son propre examen du rapport d'enquête. Dans sa réponse, qui nous parvient le 17 août 1999, il affirme :

« Notre examen du rapport ci-dessus mentionné comportait trois éléments : le contrôle de la qualité de l'enquête effectuée, les cas de non-respect des règles établies et les leçons à tirer de l'incident d'un point de vue national. Nous sommes parvenus à la conclusion que nous étions satisfaits du rapport. »

**Le 30 août 1999**, nous envoyons une seconde lettre au commissaire adjoint afin de lui faire part de certaines de nos préoccupations et lui indiquer que, à notre avis, l'enquête n'a pas été menée minutieusement, rapidement ni objectivement. Nous soutenons plus particulièrement ceci :

- ◆ la personne qui a mené l'enquête à l'établissement est la même que celle qui a rédigé le rapport d'incident, dans lequel il était indiqué qu'il n'y avait aucun problème à placer le détenu parmi la population carcérale générale;
- ◆ le rapport d'enquête n'ajoute aucun renseignement nouveau par rapport à ceux contenus dans le rapport d'incident;
- ◆ la période qui s'est écoulée entre l'incident et le dépôt du rapport d'enquête était trop longue et totalement déraisonnable;
- ◆ il n'existe pas de liste des personnes interviewées ou des documents examinés;
- ◆ le rapport d'enquête reprend les renseignements consignés le jour de l'incident sans ajouter de précisions sur la nature des blessures subies par le détenu;
- ◆ le rapport n'indique pas qui a conclu que les blessures subies par le détenu ne semblaient pas mettre sa vie en danger [et ne précise pas non plus si cette personne était un spécialiste des services de santé];
- ◆ en dépit du fait que l'article 19 de la LSCMLC avait été invoqué dans la première lettre d'envoi du rapport à notre bureau, ni l'ordre de procéder à une enquête ni le rapport d'enquête ne renvoient à cet article de la Loi.

La réponse du commissaire adjoint, datée du **10 novembre 1999**, contient les remarques suivantes :

- ◆ il est en effet important de demander une enquête le plus rapidement possible après un incident;
- ◆ les enquêtes « locales » sont censées réunir des renseignements supplémentaires à l'intention des gestionnaires;
- ◆ il n'est pas inhabituel que les enquêtes soient menées par l'agent de sécurité préventive en établissement (ASPE);

## RAPPORTS ET ENQUÊTES SUR LES BLESSURES SUBIES PAR UN DÉTENU

### L'incident et notre enquête

Après suspension de sa liberté sous condition, un délinquant est admis dans un établissement à sécurité maximale. À l'aide du Système de gestion des détenus (SGD), le personnel vérifie les cas d'incompatibilité entre détenus et décide alors de placer ce délinquant parmi la population carcérale générale. Cette vérification révèle en effet qu'aucun des détenus notoirement incompatibles avec le délinquant n'est présent dans l'établissement.

Moins de 90 minutes après son arrivée dans cet établissement, le délinquant est agressé et poignardé à plusieurs reprises dans sa cellule par d'autres détenus et, peu après, est de nouveau victime de voies de fait.

Le personnel des Services de santé de l'établissement lui dispense les premiers soins et le fait transporter par ambulance à l'hôpital local. Il y est traité pour un poumon collabé, une fracture présumée du nez et de multiples blessures à un bras et au dos causées par les coups de poignard.

**Le 29 juin 1998**, soit quatre jours après l'événement, le Bureau reçoit un Rapport sur un incident de sécurité dans lequel il est indiqué que « le détenu a subi une trentaine de blessures graves, mais que sa vie n'est pas en danger ».

Près de trois mois après l'agression, le directeur de l'établissement demande une enquête locale sur les circonstances entourant l'incident.

L'enquête prend fin le **2 novembre 1998** et, conformément à l'article 19 de la LSCMLC, l'administration régionale en cause en transmet les résultats, le **10 décembre 1998**, au Bureau et à l'administration centrale du SCC. Cet article de la Loi exige que le Service fasse enquête dans tous les cas où un délinquant est tué ou subi de « graves blessures corporelles » et que les rapports de ces enquêtes soient remis à notre bureau.

Le rapport, tel qu'approuvé par l'administration régionale, parvient essentiellement aux conclusions suivantes :

- ◆ aucun élément ne laissait présager qu'un tel incident allait se produire;
- ◆ tout le personnel concerné a respecté à la lettre la Loi et les politiques en vigueur;
- ◆ les rapports produits étaient complets et avaient été rédigés rapidement.



Le Service a convenu que les détenus devaient être avertis que l'on aurait recours à la force s'ils refusaient d'obéir à l'ordre de se soumettre à une fouille à nu complète. À vrai dire, le Service a révisé sa politique afin de mettre ce principe en évidence et a donné au personnel une formation fondée sur les éléments de cette révision. Pourtant, il maintient sa position, à savoir que le recours à une force suffisante est légal et pertinent dans les circonstances qui nous occupent.

En dépit de la réponse reçue du Service, nous maintenons le point de vue exprimé dans notre lettre du 21 janvier 2000. Nous avons de nouveau écrit au commissaire et insisté sur les points suivants :

- Le Service admet « qu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre des détenus avait avalé un objet interdit ou transportait un tel objet dans une cavité de son corps ».

- Les détenus se sont soumis à tous les aspects de la fouille à nu, à l'exception de l'examen visuel du rectum.

- La décision de recourir à la force a été prise deux jours après que les détenus eurent refusé une première fois de se soumettre à un tel examen.

- Même si le Service affirme qu'une « fouille à nu au moment de l'admission dans l'aire d'isolement doit toujours comprendre, pour des raisons de sécurité et de conformité à la politique et à la Loi en vigueur, un examen visuel de la région du rectum », les faits observés indiquent clairement que les intervenants ont exercé et exercent encore un certain pouvoir discrétionnaire dans la mise en application de cette directive.

- La décision de recourir à la force a été prise afin de faire respecter un ordre direct et non pour des raisons de sécurité.

Bref, il n'existait aucun motif raisonnable de croire que l'un ou l'autre détenu dissimulait un objet interdit dans son rectum, et la décision de faire intervenir l'Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence afin de faciliter l'inspection visuelle du rectum était déraisonnable et la force employée excessive.

J'ai suggéré de soumettre la question à un comité chargé du règlement des différends, dont les avis ne sont pas exécutoires, comme le permet le protocole d'entente conclu entre le SCC et notre bureau.



En décembre 1999, nous avons reçu la réponse suivante : « ... sans admettre que la force utilisée était déraisonnable ou excessive, le Service reconnaît que la question aurait pu être réglée différemment ». Le SCC nous renvoyait à une lettre remise à chaque détenu dans laquelle il était précisé qu'il aurait fallu une « meilleure communication » à l'époque de l'incident. Pourtant, le Service indiquait que les procédures spéciales prévues aux articles 50 et 51 de la Loi n'étaient pas nécessaires puisqu'il n'existait aucun motif raisonnable de croire que les détenus avaient dissimulé des objets interdits dans les cavités de leurs corps. Enfin, le Service affirmait que « le visionnement de la bande vidéo par des membres du personnel de l'administration centrale, dont un avocat faisait partie, » avait permis de conclure que le recours à la force était légitime dans les circonstances.

Dans sa réponse de décembre 1999, le directeur exécutif réitérait ses recommandations auxquelles j'ai moi-même souscrit, comme m'y autorise l'article 177 de la LSCMLC, dans la lettre que j'ai fait parvenir au commissaire le 21 janvier dernier.

Avant réception de la réponse du commissaire, le directeur général, Droits des délinquants, a répondu à la lettre de notre directeur exécutif. Il soulignait, entre autres, que l'examen rectal faisait « obligatoirement » partie des fouilles à nu et qu'il ne devait jamais être omis lors des fouilles à nu ordinaires qui sont effectuées au moment de l'admission d'un détenu dans l'aire d'isolement.

Le commissaire a répondu à ma lettre le 20 mars 2000. Voici l'essentiel de la position du Service :

- ◆ les fouilles à nu, telles que définies, prévoient l'obligation pour le détenu de se soumettre à un examen rectal;
- ◆ en vertu de la LSCMLC, les fouilles à nu font partie des procédures usuelles lors de l'arrivée dans l'aire d'isolement et ne nécessitent par conséquent aucune autorisation particulière;
- ◆ même s'il a été reconnu que le Service devait procéder à une évaluation du risque avant de recourir à la force, une telle évaluation avait déjà été réalisée lorsque le directeur avait ordonné une fouille à nu de tous les détenus de la rangée;
- ◆ compte tenu de ce qui précède, le fait d'obliger le Service à envisager l'utilisation ou à utiliser d'autres mesures moins coercitives pour chercher des objets interdits dans le cadre d'une fouille ordinaire reviendrait à faire davantage que ne le prévoit la Loi dans n'importe quelle sphère de compétence;
- ◆ l'isolement en « cellule nue » ou l'utilisation de la radiographie sont des mesures qui ne sont autorisées que lorsque l'on croit qu'un détenu a dissimulé des objets interdits à l'intérieur de son corps et non pas seulement entre ses fesses.

En décembre 1998, nous avons écrit au Service afin de lui faire part de notre profonde inquiétude concernant ce recours à la force prémédité et automatique. Après avoir reçu d'autres documents du Service, nous avons conclu, en mai 1999, que « dans ces cas, le recours à la force autorisé pour faciliter un examen visuel du rectum était excessif, contraire à la politique et déraisonnable ». Le directeur exécutif du Bureau a formulé les recommandations suivantes :

- ◆ que des excuses soient présentées aux détenus;
- ◆ que le Service revioie immédiatement ses politiques et procédures concernant le recours à la force et la fouille à nu, et émette, à l'intention du personnel sur le terrain, des directives claires sur les aspects énumérés ci-dessous :
- les différentes questions à examiner avant d'autoriser le recours à la force pour faciliter une fouille à nu, notamment les possibilités autres que le recours à la force;
- l'utilité d'un examen visuel du rectum pour trouver des objets interdits;
- l'obligation d'obtenir du directeur de l'établissement une autorisation écrite faisant état des motifs de la fouille;
- la présentation de ces motifs au détenu avant de recourir à la force et le rôle du personnel médical, tant dans le processus d'autorisation que dans le recours à la force lui-même.

Le Service a répondu qu'il n'avait pas été jugé nécessaire d'évaluer le risque ou d'obtenir une autorisation préalable dans ce cas particulier de recours à la force, parce qu'il s'agissait de fouilles « ordinaires » (n'exigeant pas de « soupçon précis » quant à la présence d'objets interdits) exécutées en vertu de l'article 48 de la LSCMLC. Antérieurement, le Service avait déclaré qu'une évaluation du risque avait été réalisée au moment où le directeur de l'établissement avait autorisé la fouille à nu de toute la rangée, deux jours auparavant.

Cette réponse ne tenait pas compte de nos recommandations. En juillet 1999, le directeur exécutif a donc demandé une réunion pour examiner de nouveau nos préoccupations. Lors de la réunion, en septembre 1999, nous avons précisé notre position concernant l'absence d'autorisation et la justification des fouilles forcées, en ajoutant que le Service aurait dû suivre les procédures exceptionnelles prévues aux articles 50 et 51 de la LSCMLC s'il avait des motifs raisonnables de croire que les détenus transportaient des objets interdits dans une cavité de leur corps. En vertu des dispositions de ces articles de la Loi, un directeur d'établissement peut autoriser l'isolement « en cellule nue » ou demander au détenu la permission d'utiliser un appareil de radiographie s'il a des motifs raisonnables de croire que ce dernier a avalé un objet interdit ou l'a dissimulé dans l'une de ses cavités corporelles. Si le Service n'avait pas de motifs raisonnables de procéder à la fouille, le recours à la force était donc déraisonnable. Nous l'avons renvoyé à nos recommandations à ce sujet.

## RÉSUMÉS DE SITUATIONS

La principale fonction du Bureau est de tenter de régler rapidement les problèmes de délinquants particuliers de manière équitable et efficace. La plupart de nos enquêtes font suite à des plaintes individuelles.

C'est pourquoi j'ai décidé de résumer les mesures prises pour trouver des solutions à certains des problèmes soulevés. J'espère que cette démarche permettra de mieux comprendre la nature de nos interactions quotidiennes avec le Service correctionnel. Chaque situation décrite comporte un problème porté à l'attention de l'administration du SCC dans l'espoir de le résoudre rapidement, conformément au protocole d'entente conclu avec le Service.

## RECOURS À LA FORCE POUR FACILITER LA FOUILLE À NU

### L'incident

Afin de trouver des objets interdits liés à la drogue, un directeur d'établissement ordonne la fouille à nu de tous les détenus d'une rangée de cellules. Deux détenus refusent de se soumettre à l'examen rectal qui, en vertu de l'article 45 de la LSCMLC, fait partie de la fouille à nu. Ils se conformeront cependant à tous les autres aspects de la fouille.

L'établissement décide, deux jours plus tard, de les placer en isolement sous le prétexte que leur refus d'obéir constitue une menace à la sécurité. À leur admission en isolement, les deux détenus font l'objet d'une fouille à nu ordinaire, exécutée conformément à l'alinéa 48b) de la LSCMLC qui autorise les fouilles à nu lorsque les détenus arrivent à une aire d'isolement préventif ou la quittent. Au cours de cette fouille, les détenus refusent de nouveau de se soumettre à un examen rectal. Les agents qui ont été chargés de les accompagner, au cas où les détenus maintiendraient leur refus d'obéir, ont recours à la force pour procéder à l'examen.

### Le déroulement de notre enquête

Le personnel de notre bureau a visionné la bande vidéo de l'incident. Ce visionnement a permis de constater que, dès que les détenus ont refusé d'obéir, l'Équipe pénitentiaire d'intervention en cas d'urgence les a forcés à se mettre dans une position permettant de procéder à l'examen. Mis à part l'ordre initial de se soumettre à la fouille demandée, aucun dialogue n'a été engagé avec les détenus, et l'intervention n'a été précédée d'aucun avertissement.







- Que les politiques et procédures actuelles du Service soient immédiatement examinées afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones. Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones.

## CONCLUSION

Je me permets d'insister de nouveau sur le fait que ces problèmes de nature systémique ont des conséquences directes pour les détenus des pénitenciers fédéraux. Si je soulève ces questions, année après année, ce n'est pas pour marquer des points ou promouvoir la création d'emplois dans les services correctionnels. C'est parce que les détenus, leurs familles et les personnes qui interviennent auprès des délinquants reviennent de façon constante sur ces importants problèmes. Par ailleurs, les enquêtes menées par le Bureau et, dans une large mesure, les propres examens du Service sur ces questions, font ressortir la nécessité de leur apporter des correctifs.

L'incapacité du Service de trouver des solutions convenables à ces problèmes compromet l'atteinte du but que la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition a fixé au système correctionnel, à savoir, « contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité

- a) d'une part, en assurant l'exécution des peines par des mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines;
- b) et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois. »

En négligeant de s'occuper de ces questions ou en les laissant perpétuellement à l'étude, le Service ne s'acquitte pas de son mandat.

La région des Prairies possède un administrateur régional, Programmes pour les Autochtones, qui a la latitude d'assister aux comités régionaux de la gestion supérieure.

Dans toutes les autres régions, les coordonnateurs régionaux des programmes ne sont pas membres des comités régionaux de la gestion supérieure. Il n'est pas prévu pour le moment de modifier leur statut. Le Service estime que la structure actuelle peut lui permettre d'atteindre les objectifs des programmes destinés aux Autochtones.

Le Service correctionnel du Canada ne croit pas que l'examen indépendant proposé par l'enquêteur correctionnel soit nécessaire; des initiatives sont cependant en cours afin de s'attaquer au problème du faible nombre de délinquants autochtones mis en liberté sous condition.

Le 29 février 2000, le Bureau a réagi à la position adoptée par le Service sur ces questions en affirmant que les raisons fournies pour rejeter ses recommandations n'étaient pas convaincantes. Nous avons insisté de nouveau sur le fait que, bien que le Service ait nettement augmenté le nombre de programmes destinés aux Autochtones au fil des ans et qu'un directeur général des Questions autochtones ait récemment été nommé, les problèmes relevés il y a dix ans persistent. Presque sans exception, les données présentées dans les Résultats corporatifs du Service indiquent que la situation ne s'est pas améliorée et que, dans certains domaines, elle s'est aggravée. C'est la nature systémique d'un problème qui dure depuis très longtemps qui nous a poussés à recommander l'an dernier un examen indépendant des politiques et procédures du Service et la création de postes de cadres supérieurs, responsables des programmes pour les Autochtones, à tous les paliers du SCC. Nous terminions en affirmant que, selon nous, les recommandations n'avaient pas été suffisamment prises au sérieux et qu'elles étaient par conséquent présentées de nouveau au SCC.

La réponse définitive du Service, que nous avons reçue en avril 2000, ne contenait aucun commentaire sur le sujet. Compte tenu de la gravité de cette question, et du fait que les détenus autochtones pris en charge et gardés par le Service correctionnel du Canada sont constamment désavantagés, nous formulons les recommandations suivantes :

- Qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour les Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au palier des établissements, des régions et de l'administration centrale.

une mise en liberté sous condition, et ils sont plus susceptibles d'être placés en isolement, de faire l'objet d'un transfèrement non sollicité ou d'un maintien en détention, et de voir leur liberté sous condition révoquée. Comme l'exprimait clairement un détenu : « en réalité, si c'est quelque chose de négatif et que vous êtes un Indien, cela va vous arriver ».

Cette réalité demeure inchangée, inacceptable et discriminatoire. Les politiques et procédures existantes du Service n'ont pas réussi à modifier cette situation de façon mesurable et semblent en fait aller à l'encontre de l'objectif avoué de réduire le nombre d'Autochtones incarcérés.

J'ai fait deux recommandations à ce sujet l'an dernier :

Le Service doit d'abord faire en sorte qu'un cadre supérieur responsable des programmes pour Autochtones et de la liaison avec les collectivités autochtones soit un membre votant permanent des comités de gestion supérieure au niveau des établissements, des régions et de l'administration centrale.

Puis, étant donné que les détenus autochtones sont continuellement défavorisés en ce qui a trait à la libération conditionnelle, il faut immédiatement examiner les politiques et les procédures actuelles du Service afin de repérer et d'éliminer les formes de discrimination systémique qui font obstacle à la réinsertion sociale des Autochtones.

Cet examen devra être effectué par un organisme indépendant du Service correctionnel du Canada, et avec l'appui et la participation d'organisations autochtones. »

La réponse initiale du Service telle qu'elle paraît dans le rapport de l'an dernier était la suivante : « Le SCC convient avec l'enquêteur correctionnel que le maintien de mesures pour parer à la surreprésentation des délinquants autochtones est hautement prioritaire, et il examinera attentivement ses recommandations. »

On m'a informé en février 2000 que le Service avait rejeté mes recommandations. Cette décision était justifiée ainsi :

La directrice générale, Questions autochtones, est le principal responsable des questions touchant les détenus autochtones à l'administration centrale. Elle n'est pas membre du Comité de direction, mais fait office de conseillère principale sur les questions autochtones auprès du Service. Il n'est pas prévu de modifier son statut.



- certains établissements régionaux ont atteint ou dépassé leur capacité pondérée; il n'existe qu'un établissement à sécurité minimale pour les femmes, dont la capacité pondérée est de dix; pourtant, près de la moitié des plus de deux cents détenues logées dans les établissements régionaux ont une cote de sécurité minimale;
  - seulement 56 % des femmes incarcérées sous responsabilité fédérale sont de race blanche;
  - les femmes autochtones représentent 23 % de la population carcérale féminine, mais seulement 11 % des délinquantes sous surveillance dans la collectivité;
  - les délinquantes autochtones représentent près de 50 % de la population carcérale féminine dans la région des Prairies;
  - il y a presque autant de femmes autochtones incarcérées dans des établissements pour hommes qu'il y en a au pavillon de ressourcement pour les détenues autochtones.
- Ces questions méritent une attention immédiate. Le Bureau rencontrera la sous-commissaire pour les femmes afin d'examiner ces questions, notamment les conclusions et recommandations du dernier rapport de vérification de la dotation mixte préparé par le SCC. À la suite de cet examen, je ferai part au commissaire et au ministre de tous les aspects de notre position concernant les problèmes des délinquantes sous responsabilité fédérale.

## **11. DÉLINQUANTS AUTOCHTONES**

- Dans notre rapport de l'année dernière, nous avons soulevé deux questions qui, selon les détenus autochtones, constituent des problèmes systémiques au sein du Service correctionnel :
- le manque d'uniformité pour ce qui est de l'accessibilité, de la coordination et de l'acceptation des programmes pour Autochtones;
  - le fait que le Service n'assure pas une gestion des cas expéditive et adaptée aux cultures autochtones, nuisant ainsi à la réinsertion sociale des délinquants autochtones dans leurs collectivités.

Comme le savons tous, les Autochtones sont fortement surreprésentés dans les établissements fédéraux. Pendant la période où ils sont pris en charge et gardés par le Service correctionnel du Canada, les Autochtones ont de moins bonnes chances qu'on leur accorde des permissions de sortir sans surveillance, des placements à l'extérieur ou



des établissements pour hommes, le Service nous a fait, en mars 2000, la réponse suivante :

En ce qui concerne les unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes, je ne peux que rappeler que le SCC est bien résolu à trouver au problème des femmes dites à sécurité maximale et des femmes qui souffrent de troubles mentaux graves une solution qui permettra de répondre à leurs besoins particuliers tout en respectant les normes de sécurité. Des recherches et des consultations ont été immédiatement entreprises. Cependant, l'analyse circonstanciée de même que le processus expérimental ont été très longs et, comme vous le savez déjà, la décision n'a été annoncée que le 3 septembre 1999. Étant donné qu'il faut construire, dans les établissements régionaux, les unités dans lesquelles la Stratégie d'intervention intensive sera mise en œuvre et qu'il faut aussi embaucher et former du personnel supplémentaire, il faudra inévitablement plus de temps avant que les nouvelles unités ne soient opérationnelles. Mais comme vous le savez, cette question demeure hautement prioritaire pour le Service correctionnel du Canada et aucun effort n'est ménagé pour s'assurer que l'aménagement des unités et leur mise en œuvre opérationnelle, par exemple la sélection et la formation du personnel, commencent sans retard. J'aimerais également faire remarquer qu'en plus des unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes, le SCC a mis en place deux programmes intensifs de traitement en santé mentale ainsi qu'un programme de formation en thérapie comportementale dialectique (TCD) à l'intention de son personnel. Je peux vous affirmer que, d'ici à ce que soit terminée la transition vers les établissements régionaux, nous continuerons d'aider les délinquantes et les membres du personnel des unités pour femmes, qui sont situées dans des pénitenciers pour hommes, et, qu'au besoin, nous leur offrirons des programmes supplémentaires ou différents.

Le nombre de délinquantes logées dans des pénitenciers pour hommes a augmenté. Nous avons observé que les programmes supplémentaires ou différents, adaptés aux besoins particuliers de ces femmes, sont peu nombreux. La situation, surtout au pénitencier de la Saskatchewan, demeure totalement inacceptable.

Nous avons également observé les faits suivants :

- la Stratégie en matière de santé mentale pour les femmes, adoptée en 1997, n'a pas été entièrement mise en œuvre;
- la vérification des instruments que le Service utilise pour attribuer une cote de sécurité aux femmes et aux détenus autochtones n'est pas terminée;
- le Service n'a pas encore commencé l'examen des prédicteurs du comportement suicidaire et de la prédisposition à l'automutilation;
- le nombre de délinquantes incarcérées a augmenté;

Je signalais l'an dernier qu'un tel placement était discriminatoire et, quelles que soient les conditions de ce placement, cela équivaudrait à une forme d'isolement. Ces détenues sont en effet coupées non seulement de la population générale de l'établissement qu'elles accueillent, mais aussi de l'ensemble de la population générale de délinquantes qui se trouvent dans les établissements régionaux. Ainsi placées en isolement en raison de leur cote de sécurité et leur état mental, ces femmes sont considérablement défavorisées, quant à leurs conditions de détention, par rapport aux hommes qui sont incarcérés.

Dans sa réponse à ce problème, le Service déclarait l'an dernier : « les conditions de détention des délinquantes dites à sécurité maximale ne correspondent pas aux conditions légales de l'isolement, à savoir que ces détenues peuvent quitter leur cellule uniquement pour prendre leur douche et faire une heure d'exercice par jour ». Je ne suis pas d'accord avec la conception de l'isolement que propose le Service, mais la question en jeu ici ne concerne pas « les conditions légales », mais les conditions de vie des personnes en cause. Les unités aménagées dans les pénitenciers pour hommes isolent déraisonnablement les femmes, elles sont discriminatoires et ne disposent pas de ressources suffisantes pour répondre aux besoins des délinquantes qui y sont logées. En outre, certaines de ces unités sont parfois occupées par une seule femme. Ne s'agit-il pas dans ce cas d'isolement ?

Je précisais dans mon rapport de l'an dernier que le « placement temporaire » de femmes dans des pénitenciers pour hommes, qui a commencé en août 1966, a duré beaucoup trop longtemps. Je recommandais que les mesures nécessaires soient immédiatement prises pour éliminer cette pratique complètement inacceptable. On m'a fait savoir l'an dernier que le Service était en train d'élaborer une Stratégie d'intervention intensive qui permettrait au Service de mettre en œuvre une stratégie à long terme qui entraînera la fermeture des unités pour femmes situées dans des pénitenciers pour hommes.

La Stratégie d'intervention intensive a été annoncée en septembre 1999. Cette stratégie prévoit la modification et l'agrandissement des unités à encadrement renforcé qui existent déjà dans les établissements régionaux afin de loger les délinquantes auxquelles a été attribuée une cote de sécurité maximale. De plus, des unités à environnement structuré seront construites dans chaque établissement régional afin d'y loger les femmes qui ont besoin de soins intensifs en santé mentale. Cette mesure permettra de fermer les unités situées dans les établissements pour hommes. L'aménagement des nouvelles unités devrait être achevé en septembre 2001.

Même si cette mesure peut être perçue comme une solution à long terme au problème du logement des délinquantes dans les pénitenciers pour hommes, elle ne corrige pas la situation actuelle. Lorsque nous exprimons notre inquiétude devant le fait qu'il s'écoulerait au moins une autre année et demie avant que les délinquantes soient retirées



Le placement des femmes dites à sécurité maximale et des femmes qui ont de graves problèmes de santé mentale dans des pénitenciers pour hommes n'est pas une mesure convenable.

## 10. DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE

J'avais conclu la section du rapport de l'an dernier portant sur les blessures subies par les détenus et sur les enquêtes en affirmant que le Service devait se concentrer sur ces points, qui font l'objet de discussions depuis un certain nombre d'années, en prenant des mesures concrètes et immédiates. Le Service doit s'engager à adopter un processus d'examen et d'enquête qui réponde de manière appropriée aux cas de recours à la force et de violence dans les établissements, aux incidents entraînant des blessures ou la mort de détenus et aux cas de suicide, de façon à réduire le plus possible la fréquence de tels cas ou incidents. À mon avis, il serait souhaitable que le Service réexamine la question.

Dans mon rapport de l'année dernière, j'avais signalé que la définition actuelle que donne le Service de « blessure grave » ne correspond, à mon avis, ni à l'intention du législateur, ni à ce que n'importe quelle personne raisonnable considérerait comme une blessure corporelle grave. J'espère que le protocole favorisera l'utilisation d'une approche plus cohérente et rationnelle du classement des blessures subies par les détenus, mais nous avons l'intention de rencontrer des représentants du Service au cours des prochains mois afin d'examiner les conséquences de cette nouvelle procédure.

En réponse aux préoccupations que nous avons exprimées au sujet de la nature des blessures classées dans la catégorie des « blessures corporelles graves » et la responsabilité de ce classement, le Service a élaboré un protocole qui « précise quand un détenu a subi des blessures corporelles graves et comment consigner ce renseignement dans le rapport sur l'incident de sécurité ». Ce protocole, élaboré conjointement par la Division de la sécurité et la Division des services de santé du SCC, détermine la marche à suivre suivante : « Dans les cas où un incident de sécurité ou un accident provoque une blessure grave, le surveillant correctionnel doit communiquer avec les Services de santé et obtenir l'avis d'un spécialiste des soins de santé quant à la gravité de cette blessure. Par blessure corporelle grave, il faut entendre toute blessure qui met la vie d'une personne en danger ou entraîne des troubles physiques permanents, un préjudice esthétique important ou la perte prolongée du fonctionnement normal de la personne. Ce genre de blessures comprend, sans en exclure d'autres, les fractures majeures des os, l'amputation d'un membre ou des extrémités d'un membre, et les blessures comportant des lésions aux organes internes. » Le SCC nous a avisés que le protocole était en usage dans les établissements depuis le 8 février 2000 et qu'il entendait en surveiller la mise en application, sur une base permanente, afin d'en déterminer l'efficacité.

Faire en sorte que les enquêtes sur les incidents soient menées avec diligence, dans le respect des exigences d'intégrité et d'équité, et qu'elles soient indépendantes, crédibles, fiables et rigoureuses afin de pouvoir constituer les faits reliés à un incident, notamment la cause et le résultat de celui-ci, de présenter rapidement des renseignements pertinents qui aideront à prévenir des incidents semblables et à démontrer la responsabilité du Service correctionnel du Canada.

En réponse aux préoccupations soulevées dans notre dernier rapport annuel concernant la rapidité de production des rapports d'enquête, le Service a indiqué qu'il avait examiné le processus d'enquête et apporté un certain nombre de changements, « ce qui a aidé à accélérer l'achèvement des enquêtes ». Je n'ai constaté aucune amélioration au cours de la dernière année.

Le Service a également déclaré, l'an dernier, que le « directeur général, Enquêtes sur les incidents, est en train d'effectuer une analyse de la rapidité des enquêtes nationales en établissant une comparaison avec les points de repère utilisés par d'autres organismes d'enquête, et il entend faire part des conclusions de cette analyse à l'enquêteur correctionnel ». Lorsque nous avons demandé au SCC de nous renseigner sur l'état d'avancement de cette démarche, il nous a répondu, en avril 2000, que « le rapport a été transmis au commissaire adjoint, Évaluation du rendement, et il sera remis au commissaire en avril 2000 ».

Des pourparlers sont en cours avec le Service afin de tenter d'établir un processus qui permettrait au Bureau de prendre connaissance des conclusions et recommandations des comités d'enquête avant que le rapport ne soit achevé. Il faut également espérer qu'un tel processus indiquera clairement les suites que le Service entend donner aux conclusions et recommandations contenues dans le rapport.

L'article 19 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition oblige le Service à remettre au Bureau une copie de ses rapports d'enquête sur les incidents qui ont entraîné le décès d'un détenu ou qui lui ont causé des blessures graves. Je n'ai pas reçu ces rapports d'enquête en temps opportun et j'ai exprimé des inquiétudes quant à la mesure dans laquelle le Service se conformait aux dispositions prévues dans cet article de la Loi. J'ai indiqué, dans mon rapport de l'année dernière, qu'un certain nombre d'incidents où des détenus étaient morts ou grièvement blessés ne figuraient pas sur la liste des enquêtes sur les incidents visés par l'article 19 de la Loi, transmise par le SCC. L'an dernier, dans sa réponse, le Service soulignait qu'il « effectue une analyse des écarts entre les rapports d'enquête en vertu de l'article 19 reçus par l'enquêteur correctionnel et ceux qu'a reçus l'administration nationale. Les résultats de cette analyse seront communiqués à l'enquêteur correctionnel. » Les résultats de cette analyse n'ont pas encore été communiqués à l'enquêteur correctionnel.



**d) Les enquêtes**

Le processus d'enquête du Service est excessivement lent. Au palier national, un comité d'enquête peut prendre jusqu'à un an pour produire son rapport. Une autre période de six mois peut être nécessaire pour élaborer des plans d'action « approuvés » et donner suite à une recommandation contenue dans le rapport. Ces délais sont totalement inacceptables pour un processus dont l'objectif convenu est le suivant :

Ce qui s'est passé dernièrement à l'Unité des femmes purgeant une peine fédérale, au pénitencier de la Saskatchewan, a malheureusement mis en lumière l'absence d'approche coordonnée et efficace pour repérer et traiter les détenus suicidaires. Le fait de tarder à mettre en œuvre, à l'échelon national, une politique, des procédures et des programmes de formation dans le domaine de la prévention du suicide est inexcusable.

On nous a informés récemment que cette étude en était au stade de l'élaboration et qu'aucune échéance n'avait encore été fixée.

- Une étude approfondie des prédicteurs du comportement suicidaire et de l'autommutilation chez les femmes purgeant une peine fédérale sera menée au cours du prochain exercice.

Nous savons maintenant que ces consultations auront lieu durant l'été 2000, mais aucune indication n'est fournie quant à la date à laquelle des décisions pourraient être prises pour régler ces questions.

- Les Services de santé consulteront la Division de la sécurité concernant la pertinence des fouilles à nu, des tenues spéciales, de l'isolement et de l'observation par caméra.

On nous informe maintenant que cet examen sera incorporé dans « le plan de vérification et d'évaluation proposé pour l'exercice 2000-2001 ».

- Au cours de l'exercice 1999-2000, le SCC examinera également la sécurité du logement des détenus et la détermination des besoins en formation de son personnel de première ligne.

Les lignes directrices nationales appelées à faciliter la mise en œuvre de cette recommandation de 1998 seront prêtes au printemps 2000.

- Le Comité de direction s'est engagé à mettre en œuvre l'une des recommandations les plus fortes du rapport, à savoir, l'application à l'échelle nationale d'un programme de soutien entre pairs.

### **c) Les suicides**

Dans mon rapport de l'année dernière, j'attirais l'attention du Service sur l'augmentation du nombre de suicides chez les détenus, qui était passé de neuf au cours de l'exercice 1997-1998 à seize en 1998-1999. Au cours du présent exercice, les dossiers du SCC indiquent qu'il y a eu onze suicides chez les détenus. De plus, il est mentionné qu'un détenu est décédé d'une surdose de drogue et, dans quatre cas, la cause du décès est « inconnue ».

Dans sa réponse à notre rapport de l'an dernier, le commissaire déclarait : « Le SCC partage les préoccupations de l'enquêteur correctionnel au sujet des vies perdues à cause de suicides ».

Nous réclameons depuis longtemps que les suicides fassent l'objet en temps opportun d'un examen au niveau national ainsi que d'une enquête. Le Service a créé dernièrement, à l'administration centrale, un Comité d'examen des suicides, chargé d'examiner les conclusions et recommandations des enquêtes sur les différents suicides et de porter le résumé des recommandations à l'attention du Comité de direction du SCC. Ce comité aura également pour mandat de veiller à ce que les recommandations soient mises en œuvre de manière cohérente dans l'ensemble du pays. Le Service affirme que « la modification de la marche à suivre permettra d'accélérer l'examen, en temps opportun, des enquêtes sur les suicides, de mettre en place un mécanisme d'orientation et de diffusion des renseignements et d'adopter des mesures correctives ». En avril 2000, on m'a informé que le Comité était prêt à fonctionner et que ses membres se réunissent deux fois par mois pour étudier les rapports sur les suicides de 1998-1999 ainsi que les plans d'action.

Le Service, dans les observations qu'il faisait à la suite de mon rapport annuel de l'an dernier sur la question, déclarait :

La Directive du commissaire n° 843, Prévention du suicide et des automutilations, fait l'objet de modifications fondées en bonne partie sur les recommandations issues d'un examen externe indépendant de nos politiques et pratiques récemment effectué en relation avec la prévention du suicide.

On nous informe maintenant que la politique doit être promulguée à la fin de l'an 2000. « L'examen externe indépendant » annoncé a été achevé en janvier 1998.

- Des instructions permanentes seront encore plus spécifiques pour notre personnel en établissant et dans la collectivité en ce qui a trait aux questions de l'intervention et de la prévention.

Cette politique et cette orientation quant à la marche à suivre ne seront pas non plus prêtes avant la fin de l'an 2000.

- à veiller à ce que les circonstances dans lesquelles ces blessures ont été subies soient systématiquement examinées afin que les causes à l'origine de ces blessures soient convenablement étudiées et qu'une enquête soit menée dans les cas où la loi l'exige;
  - à contribuer au maintien d'un milieu de vie et de conditions de travail sains et sécuritaires grâce à des mesures correctives visant à prévenir les incidents, les accidents répétés et les actes volontaires causant des blessures.
- En 1996, le Service a fait circuler, pour consultation, une directive provisoire du commissaire, dont les objectifs étaient les mêmes, mais qui n'a jamais été promulguée.
- Je recommandais dans le rapport annuel de l'an dernier que le Service élabora et applique une politique nationale sur la consignation, la communication et l'examen des informations relatives aux blessures subies par les détenus. Le commissaire me répondait dans le rapport de l'an dernier :
- Le SCC reconnaît que l'absence d'orientations pertinentes pour consigner et signaler des blessures subies par les détenus est un problème de longue date et qu'il faut des orientations stratégiques dans ce domaine.
- Afin de s'assurer qu'une approche coordonnée est en place pour consigner et signaler les blessures subies par les détenus, le SCC s'est engagé devant l'enquêteur correctionnel, à la fin de mars 1999, à mettre en œuvre une politique portant précisément sur cette question. Durant l'élaboration de cette politique, on s'assurera que toutes les blessures sont signalées et consignées, et que les blessures entrant dans la catégorie des « blessures graves » font l'objet d'une enquête, conformément à l'article 19 de la LSCMLC.
- En décembre 1999, le Bureau a reçu copie de la politique provisoire du Service, accompagnée d'une lettre l'invitant à faire connaître ses commentaires. Il y était indiqué que l'objectif de la politique était maintenant restreint à l'élaboration « d'un protocole servant à déterminer à quel moment un détenu avait subi de graves blessures corporelles et indiquant comment consigner ce renseignement dans le Rapport d'incident de sécurité ». Nous avons soulevé cette question dans une lettre envoyée au Service en janvier 2000 en rappelant que les objectifs définis dans l'instruction provisoire de 1994 et dans l'ébauche de la directive du commissaire de 1996 étaient plus larges. À ce jour, le Bureau n'a pas reçu d'autres commentaires du SCC sur l'état d'avancement du travail d'élaboration de la politique.



La présente est pour confirmer que, le 28 mars 2000, vous avez rencontré un certain nombre d'employés du Service correctionnel du Canada (SCC) qui vous ont fait une démonstration du système automatisé que nous avons récemment mis au point pour préparer des rapports statistiques sur la violence dans les établissements. Des préoccupations ont été exprimées concernant la qualité des renseignements compilés et la capacité du système d'aider réellement le personnel à prévoir la violence dans les établissements. Vous avez souligné l'importance de tenir compte d'un large éventail de renseignements, notamment ceux portant sur les blessures subies par les détenus, sur l'isolement sollicité et sur les transfèrements imposés, dans la mesure où ces renseignements peuvent révéler l'existence de tensions et de problèmes dans les établissements.

Afin de mieux s'attaquer à cette problématique, le SCC s'est engagé à améliorer le système automatisé en examinant de nouveau les questions de l'exactitude des données et des genres de renseignements consignés. De plus, avec l'aide d'employés qui connaissent bien le sujet, la Direction de la recherche mettra au point un instrument permettant d'évaluer systématiquement la stabilité et la vulnérabilité des unités opérationnelles. Ce système comprendra les renseignements actuellement compilés dans les systèmes normalisés de production de rapports, des statistiques multivariées et une étude des méthodes employées ailleurs dans le monde.

Le Service n'a pas donné suite aux engagements qu'il avait pris d'élargir les rapports établis sur la violence dans les établissements afin de tenir compte d'une gamme plus étendue d'indicateurs et de veiller à ce que les données réunies soient analysées.

Un examen des renseignements compilés par le SCC révèle qu'il y a eu augmentation cette année des meurtres de détenus, des prises d'otages, des voies de fait graves sur les détenus, des bagarres sérieuses entre détenus et des troubles majeurs.

## **b) Les blessures subies par les détenus**

Il n'existe pas pour l'instant de politique nationale concernant la consignation des blessures subies par les détenus et la présentation de rapports à ce sujet.

En 1994, en partie pour donner suite à une recommandation du Bureau, le commissaire du Service correctionnel du Canada a fait paraître une instruction provisoire intitulée *Consignation et rapport des blessures subies par les délinquants*. Cette politique visait :

- à établir un cadre de travail cohérent pour la consignation et le rapport des blessures subies par les délinquants;



En avril 2000, le Bureau a reçu une copie du document « Cadre de décisions – Comité de direction : Rapport du Groupe de travail sur la sécurité et décisions du Comité de direction concernant les recommandations du Groupe de travail sur la sécurité ». Le Groupe de travail a formulé plus de soixante-dix recommandations. Lorsqu'il a fait parvenir ce document à notre Bureau, le Service a omis d'indiquer quelles recommandations, ou plus précisément, quelles décisions prises à la suite des recommandations, s'attaquaient au problème de la violence dans les établissements. Je remarque que les recommandations qui semblent reliées à la violence dans les établissements demandent de pousser plus loin la recherche à ce sujet.

Le Service nous informait également l'an dernier :

À la suite de discussions avec le Bureau de l'enquêteur correctionnel, nous avons proposé d'élargir les rapports sur la violence dans les établissements pour y inclure une plus vaste gamme d'indicateurs. Cela devrait permettre de broser un tableau plus représentatif de la violence dans nos établissements. Outre l'élargissement des indicateurs de la violence dans les établissements, le SCC veillera à ce que les données soient analysées et que des mesures pertinentes soient prises. À cette fin, un groupe multisectoriel de personnes bien au courant du phénomène de la violence dans les établissements sera formé et chargé d'analyser chaque rapport produit.

Le groupe multisectoriel s'est réuni en juin 1999. En juillet 1999, on a fait savoir au Bureau qu'une plus vaste gamme d'indicateurs de violence serait désormais utilisée, que le premier rapport paraîtrait au début de septembre et que l'analyse des données complètes serait achevée à la fin de septembre. Lorsque nous avons demandé au Service de nous fournir un exemplaire du rapport sur la violence, la réponse que nous avons reçue, en novembre 1999, disait en partie :

Ce rapport sera révisé par un comité... afin de déterminer la meilleure façon d'analyser et de diffuser l'information. Nous ferons parvenir un exemplaire du rapport à votre Bureau dès que le comité l'aura révisé et décidé s'il répond ou non aux besoins de toutes les personnes concernées. Vous devriez recevoir ce rapport au plus tard le 17 décembre 1999.

En janvier 2000, le Bureau a été informé que « le rapport est difficile à préparer parce qu'il porte sur une quantité énorme de renseignements complexes et diversifiés ». À la fin de mars 2000, nous avons assisté à une réunion avec des représentants du Service afin de réexaminer cette question. Dans une lettre en date du 17 avril 2000, le Service nous a fait part des observations suivantes :

Les employés de la Division de la sécurité qui examinent les incidents où il y a eu recours à la force ont signalé à plusieurs reprises des écarts par rapport à la politique en vigueur. La façon de traiter les cas de recours à la force s'est améliorée quelque peu, mais le présent incident semble mettre en évidence l'existence de graves problèmes de respect des droits fondamentaux des détenus.

Il est encourageant de constater que le Service reconnaît l'existence de graves problèmes, mais il est évident que son processus de révision ne permet ni d'assurer le respect de la politique en vigueur ni de réduire le nombre d'incidents amenant un recours à la force. Le processus ne donne pas les résultats escomptés, en partie parce que la haute gestion n'estime pas qu'il est de sa responsabilité de faire respecter la Loi et la politique. Lorsque le processus de révision quitte l'établissement, les manquements relevés font l'objet de discussions entre le personnel des services fonctionnels régionaux et nationaux au lieu de constituer des points de décision sur lesquels les chefs hiérarchiques doivent se prononcer aux paliers régional et national.

Je recommande que le Service prenne immédiatement des mesures :

- pour achever et mettre en œuvre la politique et les modifications des procédures;
- pour mettre en place un processus d'examen rigoureux, objectif et rapide, comportant un pouvoir d'étudier les questions touchant la responsabilité de la direction et son obligation de rendre des comptes;
- pour mettre en place, dans les régions et à l'échelle nationale, un système d'information sur les incidents où il y a eu recours à la force en vue d'un examen et d'une analyse approfondis de façon à ce que de tels incidents soient aussi rares que possible.

Je recommande également que le Service lance immédiatement une enquête nationale en vue de déterminer dans quelle mesure sont respectées la loi et la politique ayant trait au recours à la force. Une telle enquête doit comprendre des échanges avec le Bureau.

## 9. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENU·ES ET ENQUÊTES

Quatre sujets de préoccupation sont associés à cette question : la violence dans les établissements, les blessures subies par les détenus, les suicides et les enquêtes.

### a) La violence dans les établissements

L'année dernière, le Service a admis que la violence dans les pénitenciers fédéraux était un grave sujet de préoccupation et que le Groupe de travail sur la sécurité allait aborder ce problème dans son rapport de décembre 1999.

L'année dernière, dans sa réponse aux préoccupations que nous avons soulevées, une fois de plus, au sujet de la fiabilité de sa base de données, le Service réaffirmait son engagement à trouver un moyen pour que l'information contenue dans le Rapport sur le recours à la force soit consignée dans le Système de gestion des détenus (SGD). « Il s'agit d'une tâche considérable qui comprend la collecte, la consignation, l'examen, l'analyse et l'échange d'information à l'échelle nationale. À cette fin, nous avons élargi les changements que nous prévoyions apporter à l'écran actuel sur les rapports d'incidents pour inclure la capacité de produire des renseignements supplémentaires sur le recours à la force. » Ces changements étaient prévus pour février 2000.

On m'a fait savoir dernièrement que ces modifications au SGD sont maintenant prévues pour l'été 2000.

Le Service a également indiqué l'an dernier qu'il avait élaboré une marche à suivre provisoire concernant l'accès aux bandes vidéo des incidents où il y a eu recours à la force et leur visionnement, affirmant que les instructions permanentes qu'il se proposait de rédiger allaient permettre de préciser « qui a la responsabilité, au SCC, d'assurer un examen objectif et rigoureux de ces incidents ». Cette marche à suivre et les révisions proposées du Rapport sur le recours à la force ne sont toujours pas achevées.

Comme nous avons mentionné l'an dernier que les cas de recours à la force donnaient rarement lieu à une enquête, le Service nous a informés que « la Direction générale de l'évaluation du rendement a rédigé des directives sur l'opportunité de mener une enquête à la suite d'incidents où il y a eu recours à la force ». Une version provisoire de ces directives fait actuellement l'objet de consultation.

La politique provisoire sur les bandes vidéo, adoptée par le Service en 1997 à la recommandation de la juge Arbour, exige que toutes les bandes vidéo sur les incidents ayant comporté un recours à la force, de même que les documents à l'appui, soient remis au Bureau et à l'administration centrale du SCC dans les quinze jours suivant ces incidents. Au cours d'une année, nous examinons plus de trois cents incidents au cours desquels il y a eu recours à la force.

En passant ces incidents en revue, le Bureau a noté un taux inquiétant de non-conformité à la politique du Service. Nous avons informé le SCC de nos constatations, lesquelles concordent en grande partie avec les résultats de son propre examen de la situation. Dans une note de service interne au sujet d'un incident précis, le SCC formulait les commentaires suivants :



Le Bureau se préoccupe surtout de l'absence de directives nationales précises concernant la coordination, la vérification, la communication et la correction des renseignements sur la sécurité préventive, ainsi que de la répartition des responsabilités quant à l'exactitude de ces renseignements. En 1996, j'ai recommandé d'élaborer des normes et des directives en matière de sécurité préventive afin d'éclaircir cette question. À l'époque, le Service avait reconnu qu'il n'existait pas de directives nationales précises sur la gestion de ces renseignements et avait donc entrepris d'en rédiger; ces directives devaient être prêtes à l'automne 1997.

Le Service m'informait l'an dernier que « Le domaine de la sécurité préventive est prioritaire pour le SCC. Les instructions permanentes sur la sécurité préventive existent sous la forme d'une ébauche, et nous en sommes à l'étape des consultations... »

Le 8 mars 2000, des représentants du Bureau ont rencontré des gens de la Division de la sécurité du SCC afin d'examiner le projet de politique. On m'informe maintenant que « ces instructions permanentes devraient être présentées au Comité de direction, pour approbation, à l'automne 2000 ». Il y a maintenant quatre ans que le Service s'est engagé à rédiger des normes et directives en matière de sécurité préventive.

## **8. RECOURS À LA FORCE**

Tenant de résumer la position du Bureau sur cette question, j'ai déclaré l'année dernière que : « le recours à la force pour maîtriser un détenu est un acte d'une portée considérable qui ne devrait avoir lieu qu'en dernier ressort et qui doit faire l'objet d'un examen approfondi et objectif pour en vérifier la conformité avec la Loi et les politiques. De plus, un organisme indépendant de l'établissement devrait être chargé en permanence d'examiner et d'analyser les cas de recours à la force afin de s'assurer que la Loi et les politiques sont respectées et de définir une ligne de conduite raisonnable permettant de limiter le plus possible la fréquence de tels incidents. »

Pour la première moitié du présent exercice, les statistiques du SCC sur le recours à la force indiquent qu'il s'est produit 551 incidents lors desquels il y a eu recours à la force. Selon le Service, 125 détenus ont été blessés lors de ces incidents. Dans son analyse, le Service affirme que « la méthode actuellement utilisée pour compiler les statistiques sur le recours à la force pose un certain nombre de problèmes et nécessite des modifications importantes ».



On m'a informé l'année dernière, après que j'eus exprimé des inquiétudes au sujet de la qualité des données du Service sur les transfèrements, que la qualité des données « s'améliore régulièrement à mesure que nous poursuivons les examens en profondeur des échantillons, que nous relevons les écarts et que nous prenons des mesures pour y remédier ». En février de cette année, nous nous sommes informés auprès du Service des résultats de son examen approfondi et des mesures prises pour remédier aux écarts. En avril 2000, le Service nous a fait parvenir la réponse suivante :

- À titre d'exemple, les modifications suivantes ont été apportées au SGD, depuis le 31 mars 2000, afin de faciliter la consignation et le contrôle des données :
- les mandats de transfèrement ne peuvent être consignés avant qu'une décision ferme n'ait été prise au sujet de la demande de transfèrement, sauf lorsqu'il s'agit de transfèrements d'urgence;
  - les décisions relatives aux placements pénitentiaires sont une catégorie de décisions distincte de celles ayant trait au transfèrement sollicité ou imposé.

En outre, plusieurs nouvelles raisons ont été ajoutées afin que le personnel puisse se montrer plus précis dans ses choix.

Selon l'un des « objectifs stratégiques » du Service, « le SCC doit voir à ce que les transfèrements contre le gré des détenus soient réduits au minimum ». Dans nos remarques de février 2000 sur la réponse mise à jour du Service à notre rapport de l'an dernier, nous faisons observer que le nombre de transfèrements imposés avait beaucoup augmenté et que le nombre de détenus autochtones transférés contre leur gré avait triplé entre le quatrième trimestre de 1998-1999 et le second trimestre de 1999-2000. Nous avons demandé si le Service avait entrepris un examen ou une analyse de cette augmentation et s'il avait pris des mesures correctives. Au 1<sup>er</sup> mai 2000, aucune réponse n'avait encore été reçue.

Je ne suis pas du tout convaincu que le Service est en mesure de veiller à ce que le processus décisionnel concernant le transfèrement des détenus soit rigoureux, objectif et rapide ou d'exercer un contrôle raisonnable afin que le processus de transfèrement respecte les dispositions d'équité dans les mesures administratives, décrites en détail dans la politique en matière de transfèrement.

## 7. NORMES ET DIRECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE

Le Bureau continue de recevoir de nombreuses plaintes concernant l'exactitude des renseignements que le Service utilise pour justifier ses décisions. Les renseignements sur la sécurité préventive, auxquels le détenu n'a pas accès, ont souvent des répercussions

- la période, plus longue que nécessaire, passée dans les centres de réception avant le placement initial;
- la rigueur, l'objectivité et la rapidité du processus menant aux décisions de transfèrement;
- le nombre de délinquants placés dans des établissements d'un niveau de sécurité supérieur à leur cote de sécurité;
- la qualité douteuse des données sur les transfèvements que le Service utilise pour surveiller le processus.

Le Bureau soutient depuis des années que la gestion du processus de transfèrement doit être centralisée et appuyée par un système d'information capable de nous renseigner sur l'efficacité du processus.

Quant au retard constaté dans le placement des délinquants suivant leur arrivée, le SCC m'informe que la situation s'est grandement améliorée. « Au cours des sept premiers mois de l'exercice 1999-2000, plus des deux tiers des transfèvements reliés aux placements pénitentiaires ont été exécutés dans les dix jours suivant la décision. La décision relative au placement pénitentiaire et son exécution ont lieu le plus rapidement possible après l'adoption du plan correctionnel. » Je constate cependant qu'au cours du troisième trimestre de cette année, près de 30 % des quelque 700 plans correctionnels n'étaient pas prêts à temps.

Pour ce qui est de l'efficacité du processus décisionnel, le Service mentionnait l'an dernier qu'il « importe que les décisions de transfèrement soient exécutées sans retard ». Toujours l'an dernier, le Service a admis que « selon un rapport préliminaire récent, 87 % des décisions de transfèrement sont prises dans les délais prescrits ». Le Service a promulgué en octobre 1999 une nouvelle politique en matière de transfèrement. Interrogé cette année sur l'efficacité du processus de transfèrement, le Service nous a de nouveau renvoyés au rapport préliminaire de l'année dernière comme preuve de diligence raisonnable. Étant donné qu'une nouvelle politique a été mise en œuvre, je recommande que le Service entreprenne immédiatement une évaluation de l'efficacité de la nouvelle procédure.

En réponse à la préoccupation exprimée quant au nombre de délinquants qui se trouvent dans des cellules dont le niveau de sécurité est supérieur à celui que nécessite leur classement, le Service a répondu l'année dernière qu'environ 6 % des détenus étaient dans cette situation. En février 2000, nous avons écrit au Service pour lui signaler que ce pourcentage, pour les trois premiers trimestres du présent exercice, se situait entre 8,8 et 9,5 %. Cela signifie qu'entre 900 et 1 000 détenus sont logés dans des cellules dont le niveau de sécurité est supérieur à celui jugé nécessaire. Je n'ai pas encore reçu les observations du Service au sujet de cette augmentation.



Au cours de l'année visée par le présent rapport, le pourcentage de détenus sous responsabilité fédérale qui partagent une cellule avec un co-détenu est passé de 21,2 à 23,1 %. Même si le SCC a affirmé que « la double occupation généralisée des cellules d'isolement a été éliminée dans trois régions », je remarque qu'au cours du présent exercice le pourcentage de détenus en isolement qui partagent une cellule a augmenté, passant de 12,9 à 15,7 %. Je note également que le nombre de détenus mis en isolement a considérablement augmenté et qu'un nombre important de détenus placés en isolement ont dû partager leur cellule avec un co-détenu pendant beaucoup plus de trente jours.

Le Service déclarait l'an dernier que « la responsabilité nationale des questions liées à l'isolement a récemment été confiée à la Division des opérations de réinsertion sociale en établissant, à l'administration centrale. Cette division élabore actuellement de nouvelles orientations pour les gestionnaires régionaux chargés de la surveillance des cas d'isolement préventif. Ces orientations renforceront l'engagement du SCC à utiliser au minimum et, dans la mesure du possible, à éliminer complètement cette pratique dans les secteurs d'isolement. »

Il est inhumain de loger deux personnes dans une cellule d'isolement, conçue pour une seule, à concurrence de vingt-trois heures sur vingt-quatre, et ce, pendant des mois. Cela continue malheureusement d'être la réalité de nombreux détenus. Je recommande de nouveau que le Service abandonne sur-le-champ cette pratique de la double occupation des cellules réservées à la population carcérale non générale. Je recommande également que soit supprimée l'exemption prévue au paragraphe 27 de la politique et que le Groupe de travail sur l'isolement procède immédiatement à l'examen des raisons pour lesquelles le recours à l'isolement est plus fréquent.

## 6. TRANSFÈREMENTS

Encore une fois cette année, la principale préoccupation dont les détenus ont fait part au Bureau a trait aux transfèrments. Comme nous l'avons déjà mentionné dans le passé, les décisions relatives aux transfèrments sont parfois les plus importantes prises par le Service pendant l'incarcération d'un détenu. Qu'il s'agisse du placement initial, d'un transfèrment non sollicité par le détenu vers un établissement à sécurité plus élevée ou d'un transfèrment sollicité par le détenu, ces décisions influent non seulement sur l'accès de l'intéressé à sa famille et aux programmes, mais aussi sur ses chances futures d'obtenir une mise en liberté sous condition.

Tel qu'expliqué en détail dans les rapports annuels antérieurs, les préoccupations exprimées à ce sujet s'articulent autour des aspects suivants :

Le Bureau continue de recevoir de nombreuses plaintes des détenus à ce sujet et les listes d'attente pour les programmes ne vont pas en diminuant. Tel que mentionné plus haut, les renseignements obtenus du Service ne font état d'aucun progrès mesurable dans ces domaines; le Service ne nous a pas expliqué pourquoi les choses ne se sont pas améliorées et n'a pas non plus démontré qu'il avait émis des directives claires sur les mesures à prendre pour que les cas individuels soient présentés de manière rigoureuse et diligente aux autorités chargées d'examiner la possibilité d'accorder une mise en liberté sous condition.

## 5. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES

À ce sujet, deux réalités ont été reconnues par le Service. La double occupation des cellules « n'est pas une mesure de logement convenable dans le contexte de bons services correctionnels » et « les cellules d'isolement ne doivent pas servir à loger deux détenus ».

La politique du Service en matière de logement des détenus (Directive du commissaire 550, promulguée en novembre 1998, vise l'objectif suivant :

Contribuer à la protection de la société en offrant aux délinquants des conditions de logement raisonnables, sûres et humaines, de manière à favoriser les interventions sur le plan correctionnel et leur réinsertion sociale en tant que citoyens respectueux des lois.

Au chapitre des principes, la politique précise que :

La cellule individuelle est la forme de logement des détenus la plus souhaitable et la plus appropriée sur le plan correctionnel.

En ce qui a trait à l'utilisation des cellules, la politique précise que :

Sous réserve des paragraphes 27 et 28, les cellules suivantes ne conviennent pas au logement de deux détenus ou plus... les cellules d'isolement.

Le paragraphe 27 indique que :

Sauf dans les situations d'urgence, toute exception à la présente politique en ce qui a trait au logement de plus d'un détenu dans une cellule doit être prévue dans le Plan de logement du SCC et être approuvée par le commissaire.

L'an dernier, le commissaire a approuvé, en vertu du paragraphe 27, des exemptions pour une vingtaine d'établissements à sécurité moyenne et maximale. Je n'ai pas été informé du nombre d'exemptions autorisées par le commissaire pour l'exercice 2000-2001.



En ce qui concerne l'efficacité de l'opération Retour à l'essentiel, le Service nous a remis, en février 2000, des renseignements supplémentaires sur les changements en cours et proposés, mais a complètement passé sous silence les résultats obtenus à ce jour ou les résultats escomptés de tels changements. En ce qui a trait aux renoncements et aux reports, on m'a informé que « des modifications au SGD, en vue d'améliorer la consignation des motifs des renoncements, doivent être apportées en avril 2000, ce qui accélèrera et facilitera l'analyse de cette question ». On m'a dit également que « durant l'exercice 2000-2001, le SCC va mettre au point un système amélioré de gestion et de surveillance de la capacité en matière de programmes, de telle sorte qu'un plus grand nombre de détenus pourront participer aux programmes au moment et à l'endroit les plus opportuns ».

Pour ce qui est de la prestation de services communautaires visant à assurer la réinsertion sociale des délinquants en toute sécurité, une vérification a commencé en janvier 2000. « Une analyse des données réunies est en cours. » De plus, un groupe de travail a rédigé, en février 2000, un rapport provisoire intitulé Examen général des pratiques et processus de suspension et de révocation : Cadre d'action. À ce jour, nous n'avons pas encore été informés des suites qui seront données aux recommandations contenues dans ce rapport.

Commentant l'engagement qu'il avait pris l'année dernière de revoir les pratiques de gestion des cas et les programmes destinés aux délinquants autochtones, le Service nous a informés en avril 2000 que cet examen était toujours en cours. En réponse à nos questions au sujet des résultats de cet examen à ce jour et des résultats escomptés, on nous a tout simplement répondu que « ces changements toucheront notamment l'évaluation initiale afin de veiller à ce qu'elle tienne davantage compte des différences culturelles ». Le Service ajoute également qu'il est « sur le point de terminer un projet de recherche ayant pour but d'élaborer une échelle de classement par niveau de sécurité des détenus autochtones, qui assurera une évaluation plus fiable des aspects relatifs à la garde, ainsi qu'un programme d'orientation pré-évaluation qui servira à préparer les délinquants autochtones à l'évaluation initiale qui fait partie de la gestion des cas ». En ce qui concerne l'effet prévu de ces changements non encore effectifs, des projets de recherche et des programmes en voie d'élaboration, on m'a fait savoir, en avril 2000, que « ces mesures sont globales et présentement appliquées, et leurs effets ne peuvent être mesurés tant et aussi longtemps que tous les changements ne sont pas en place ».

Au cours de la dernière décennie, les réponses du Service à la question de la préparation des cas et de l'accès aux programmes ont toujours été formulées au futur, sans indication claire quant aux effets des changements antérieurs ou des résultats escomptés des changements proposés. Les choses n'ont pas changé.

Je présentais, dans le rapport annuel de l'an dernier, un certain nombre d'observations, tirées des données du SCC, qui reflétaient les préoccupations des détenus à ce sujet :

- Les taux de renonciation et de report concernant la libération conditionnelle totale n'ont pratiquement pas changé au cours de la dernière année;
- Le taux de renonciation concernant la libération conditionnelle totale est près de deux fois plus élevé pour les Autochtones que pour les délinquants non Autochtones;
- Le nombre de délinquants qui demeurent incarcérés après la date de leur admissibilité à la libération conditionnelle totale est le même;
- Le pourcentage de délinquants autochtones qui demeurent incarcérés après la date de leur d'admissibilité à la libération conditionnelle totale est nettement plus élevé que celui des délinquants non autochtones;
- La durée du processus d'évaluation initiale continue d'excéder largement les délais prévus dans la politique;
- Le nombre de mandats de suspension n'a que très peu diminué et est notablement plus élevé que celui des délinquants non autochtones.

Le Service, dans sa réponse de l'an dernier sur la question, précisait que « le SCC souhaite comme l'enquêteur correctionnel que les cas soient préparés à temps et que le détenu ait accès aux programmes au moment opportun ». Il ajoutait en outre : « L'opération Retour à l'essentiel, visant la rationalisation du processus de gestion des cas, a été mise en œuvre en février 1999. Les principaux changements apportés par l'opération Retour à l'essentiel devaient assurer la détermination précise du risque dynamique et des facteurs de besoin, ainsi que le jumelage aux programmes pertinents au tout début de la peine. Ces mesures amélioreront les chances de réinsertion sociale sans risque plus tôt au cours de la peine. Il est encore trop tôt pour déterminer l'efficacité de l'opération Retour à l'essentiel. Lorsque nous mesurerons les résultats intermédiaires et finals de la mise en œuvre de cette opération, cette information sera transmise à l'enquêteur correctionnel. »

En ce qui concerne la situation dans laquelle se trouvent les détenus autochtones, le SCC m'a fait savoir l'an dernier que « on entreprendra un examen des pratiques et des programmes de gestion des cas afin de déterminer les changements qui pourraient être apportés pour améliorer leur réinsertion opportune et sans risque ».

L'examen des derniers Résultats corporatifs présentés par le Service indique que, exception faite du processus d'évaluation initiale, aucun progrès mesurable n'a été enregistré dans les domaines où des lacunes avaient été soulignées l'année dernière.



femmes de la procédure applicable aux plaintes et aux griefs. Étant donné que les deux groupes font un usage comparable de cette procédure, et que celle-ci fait l'objet d'un contrôle permanent par la sous-commissaire pour les femmes, un examen plus approfondi de cette question ne nous semble pas justifié. »

de remarque qu'au cours de la première moitié de l'année visée par le présent rapport, un seul grief présenté par une délinquante a été examiné au palier national, par comparaison à 570 griefs présentés par des hommes durant cette même période. Pour un statisticien, il ne s'agit peut-être pas là d'une « différence perceptible », mais, pour moi, un rapport de 570 pour 1 est indicateur d'une situation qui mérite d'être examinée. Je note également que 50 % des plaintes déposées par des délinquantes au palier de l'établissement émanaient de femmes logées dans des pénitenciers pour hommes. Je me demande vraiment si la politique cadre du Service pour les femmes purgeant une peine fédérale permet de tenir raisonnablement compte des préoccupations exprimées par les délinquantes.

Quant aux délinquants autochtones, un examen des données relatives aux griefs, réalisé par le Service, indique qu'ils ont peu souvent recours à la procédure de règlement des griefs. Lorsque j'ai demandé au Service si cette question avait été examinée, j'ai reçu la réponse suivante : « ce faible niveau d'utilisation a été remarqué. Il n'y a pas eu d'examen à l'échelle nationale pour en déterminer la cause. »

La Loi exige que soit mise en place une procédure permettant de traiter promptement et équitablement les griefs soumis par les délinquants, portant sur des questions qui relèvent de la compétence du commissaire. Compte tenu des préoccupations exprimées ci-dessus, je ne pense pas que la procédure existante, telle qu'elle est actuellement gérée, satisfasse à cette exigence.

#### 4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES

Les préoccupations des détenus à ce sujet portent sur l'incapacité du Service à leur offrir des programmes adaptés à leurs besoins et à préparer les cas de manière rigoureuse et expéditive en vue de la prise de décision relative à la mise en liberté sous condition. Le Bureau a toujours reconnu la complexité de cette question ainsi que les liens entre les nombreuses variables qui entrent en ligne de compte et l'influence de ces dernières sur l'efficacité de la gestion des cas et de l'exécution des programmes. Le Bureau a aussi reconnu et encouragé les diverses initiatives que le Service a mises en œuvre pour régler ce problème.

Quant à l'absence d'analyse des données et de directives de la part des gestionnaires, le Service nous informe qu'il « conteste une telle affirmation puisque les différents secteurs utilisent les données de plusieurs façons ». Pour étayer sa position, il nous a renvoyés à ses Résultats corporatifs et nous a remis copie de ses données trimestrielles sur les griefs concernant les délinquantes et les problèmes de soins de santé.

Il ne fait aucun doute que le Service procède à des collectes de données. La question est de savoir ce qu'il fait de ces données. Les Résultats corporatifs contiennent une analyse plutôt superficielle des statistiques présentées et ne font guère état de directives fournies par la direction. Les rapports trimestriels que nous avons reçus sur les griefs concernant les délinquantes et les problèmes de soins de santé ne contenaient aucune analyse de données.

Pour ce qui est de la responsabilité de la haute direction et de son obligation de rendre compte du déroulement de la procédure de règlement des griefs, j'avais rappelé, dans mon rapport de l'année dernière, les recommandations de la juge Arbour. La juge Arbour était parvenue à la conclusion que la procédure de règlement des griefs du Service avait échoué complètement dans le traitement des griefs des délinquantes, surtout de ceux qui parvenaient au palier du commissaire. Son rapport final contenait une série de recommandations visant à faire en sorte que le commissaire et la sous-commissaire pour les femmes répondent personnellement aux griefs portés à leur attention ou que ceux-ci soient soumis à une commission extérieure dont les décisions seraient exécutaires. Le Service a rejeté toutes ces recommandations.

Comme le déroulement de la procédure de règlement des griefs et la perception qu'a la population carcérale de l'équité de celle-ci demeurent des préoccupations constantes, j'ai recommandé l'année dernière que le Service revoit sa position. Dans sa réponse, le Service indiquait « en ce qui concerne les recommandations de la juge Arbour, le SCC les a examinées et y a répondu il y a plus de deux ans. La position du SCC demeure inchangée. »

En ce qui concerne l'efficacité de la procédure de règlement des griefs, lorsqu'il s'agit de problèmes soulevés par des délinquantes, j'ai fait remarquer l'an dernier que seulement neuf griefs avaient été achevés au palier national. Étant donné ce petit nombre de griefs et le fait que le Service a rejeté les recommandations de la juge Arbour, j'ai recommandé que soit étudiée de près la façon dont les plaintes des détenues sont gérées dans les pénitenciers qui accueillent des femmes, en tenant compte, entre autres, de ce que pensent les femmes de l'efficacité avec laquelle leurs griefs sont examinés.

Cette recommandation a aussi été rejetée par le Service dans les termes suivants : « sur le plan statistique, il n'existe pas de différence perceptible entre l'utilisation que font les hommes et les



### **3. PROCÉDURE DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS**

Le Bureau a un intérêt direct à veiller à ce que la procédure de règlement des griefs soit juste et expéditive, et permette de donner suite aux plaintes des détenus et de cerner les problèmes systémiques. Étant donné que plus de 20 000 délinquants sont présentement sous responsabilité fédérale, nous ne pouvons pas et nous ne voulons pas devenir le principal examinateur des plaintes formulées par les détenus. Pour être efficace, la procédure de règlement des griefs doit permettre de traiter les plaintes des détenus rapidement, de manière rigoureuse et objective, et de manière que la population carcérale sache que tel est le cas.

Bien que des améliorations marquées aient été apportées aux opérations du système au fil des ans, d'importants sujets de préoccupation subsistent :

- Il y a encore beaucoup trop de cas de retard excessif au niveau des établissements et au niveau des régions.

- Les gestionnaires ne semblent pas avoir fait grand-chose pour analyser les données sur les griefs et la haute direction ne semble guère avoir donné de directives pour régler les problèmes cernés.

- La haute direction n'accepte pas d'assumer la responsabilité ni l'obligation de rendre compte liées au traitement spécifique des préoccupations des détenus comme l'a recommandé la juge Arbour.

- La procédure actuelle ne permet pas de tenir compte comme il le faudrait des préoccupations exprimées par les détenues et par les délinquants autochtones.

En ce qui concerne les retards enregistrés dans l'examen des griefs, le Service a indiqué que, l'an dernier, 48 % des griefs présentés au niveau régional n'avaient pas été traités dans les délais prescrits. Cette année, ce pourcentage a été réduit à 33 %. Même si la situation s'est améliorée, il ne nous semble pas raisonnable que le règlement d'un grief sur trois excède le délai prévu, délai qui a été prolongé de quinze jours ouvrables; cette réalité n'incite guère les détenus à faire confiance au processus.

Le Service ne nous a transmis aucun renseignement concernant le pourcentage de retards dans le traitement des plaintes et des appels au premier palier et n'a pas non plus indiqué si des améliorations avaient été constatées à ces paliers au cours du présent exercice. Nous continuons d'observer que les établissements mettent un temps excessif à répondre aux plaintes des détenus.

détenus. Je réaffirme également que les niveaux de rémunération insuffisants ont un double impact :

- Premièrement, sur les opérations des établissements; des niveaux de rémunération insuffisants favorisent et maintiennent une économie clandestine illicite;

- Deuxièmement, sur la mise en liberté des détenus; des niveaux de rémunération inadéquats empêchent les détenus d'économiser suffisamment pour faciliter leur réinsertion sociale.

En ce qui concerne le système téléphonique Millennium, on nous a informés l'an dernier que le Comité de direction du Service avait étudié un certain nombre de possibilités en vue de réduire le coût des appels des détenus et qu'une « demande officielle de propositions serait rendue publique d'ici le 31 janvier 2000 afin de choisir un fournisseur pour le Service ».

Nous avons par la suite appris qu'un entrepreneur serait choisi au début d'avril 2000 et que la proposition comporterait les mesures suivantes :

- Les détenus auront le choix entre les appels directs (débit) et les appels à frais virés.
- Les appels directs locaux des détenus coûteront le même prix que les appels faits à partir des téléphones publics de la collectivité avoisinante, c'est-à-dire 0,25 \$ dans toutes les provinces, sauf en Alberta où les appels coûtent 0,35 \$.

- Le tarif du service interurbain pour les détenus sera uniforme dans l'ensemble du pays.

- Le tarif de l'interv bain automatique correspondra aux différentes réalités du marché. »

Le Bureau a également été informé qu'un plan de mise en œuvre serait élaboré en collaboration avec le fournisseur retenu, ce qui pourrait prendre entre trois et dix mois. Aucune date prévue de mise en œuvre n'a été fournie.

Au cours de la dernière année, le Service a pris des mesures pour s'attaquer aux problèmes soulevés à ce sujet; cependant, étant donné que la question est à l'étude depuis deux ans, je crois qu'il serait raisonnable que le SCC subventionne le coût des appels téléphoniques des détenus, conformément aux modalités précisées dans la présentation, jusqu'à ce que le nouveau système téléphonique soit entièrement en place.

Deuxièmement, la mise en service, en janvier 1998, du système téléphonique Millennium dans le cadre duquel le coût des appels téléphoniques des détenus a fortement augmenté (passant de 0,25 \$ à 2,00 \$ à certains endroits pour des appels locaux).

En ce qui concerne la question des niveaux de rémunération, le Service nous a fait savoir l'an dernier qu'il inclura, dans le Plan national d'immobilisations, de logements et d'opérations, des propositions visant d'autres améliorations à apporter au régime de rémunération des détenus. « Au nombre des propositions figurent l'augmentation de tous les niveaux de rémunération, l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus et l'augmentation de leur pouvoir d'achat pour compenser le coût de certains produits et services qu'ils doivent actuellement payer. »

En février 2000, le Bureau a été avisé que le Service était « en train d'examiner les questions relatives au niveau de rémunération. Le Conseil du Trésor a été informé que le SCC étudiait la possibilité de demander que soit mis en place, dans un proche avenir, un mécanisme d'indexation du niveau de rémunération des détenus. »

Lorsque nous avons tenté de savoir quels renseignements avaient été transmis au Conseil du Trésor, nous avons reçu, en avril 2000, la réponse suivante :

Le SCC a informé le Conseil du Trésor que le pouvoir d'achat des détenus avait considérablement diminué au cours des dix dernières années parce que les salaires avaient été maintenus aux niveaux de 1986 et 1989, parce que le coût des articles achetés par les détenus avait augmenté et parce que les détenus devaient maintenant acheter eux-mêmes un certain nombre d'articles supplémentaires. Le SCC a indiqué au Conseil du Trésor qu'il voulait rehausser le pouvoir d'achat des détenus en leur fournissant l'équivalent de 4,00 \$ par période de paye pour se procurer des articles d'hygiène personnelle et des produits de santé. Le Conseil du Trésor a donné son aval à cette proposition et le SCC a obtenu un montant de 1,5 million de dollars pour cette initiative. Le SCC prévoit que cette augmentation prendra effet au début du nouvel exercice.

Il semble que le Service n'ait pas donné suite à son intention de proposer « l'augmentation de tous les niveaux de rémunération et l'indexation annuelle du régime de rémunération des détenus » en plus de compenser la réduction du coût des articles d'hygiène personnelle et des produits de santé.

Ces moins que demi-mesures ne permettront pas de résoudre convenablement le problème soulevé. À ce titre, je reviens à l'une de mes recommandations, qui date déjà d'une dizaine d'années : le rajustement général et immédiat des taux de rémunération des



En février de cette année, le Bureau a été informé qu'aucune décision ne serait prise avant la fin de mars quant aux suites à donner à ce rapport. Le Service justifiait ainsi cette absence de décision :

« Les recommandations contenues dans le rapport ont, sur les plans des ressources et de la dotation en personnel, d'importantes conséquences qui nécessitent tout un ensemble de décisions et de consultations.

Aucune décision ne sera prise quant aux suites à donner à ce rapport avant la fin des consultations.

À titre d'exemple, il a été question du rapport à la réunion du 4 avril 2000 du Comité national de révision. Ce comité rédigera une lettre donnant son opinion sur les recommandations contenues dans le rapport. »

Le rapport préparé par le Comité national de révision, pour la période comprise entre avril et décembre 1999, indique que la participation aux programmes ne s'est pas améliorée et que le nombre de délinquants de l'Unité spéciale de détention qui ont été libérés directement dans la collectivité a augmenté.

Les problèmes exposés dans notre rapport de l'année dernière demeurent des sujets de préoccupation. Au cours de l'exercice visé par ce rapport, le Service a pratiquement passé sous silence les questions de la participation aux programmes ou de la mise en liberté directement dans la collectivité des détenus de l'Unité spéciale de détention. Les efforts déployés par le SCC à l'échelon international ont débouché sur des engagements de collaboration pour trouver des façons de répondre aux besoins des délinquants dangereux et violents, mais ne semblent pas avoir mené à « l'élaboration d'une stratégie opérationnelle ». Enfin, les décisions sur les suites à donner au rapport du groupe de travail devront attendre les résultats d'autres consultations internes.

## **2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS**

Cette question est reliée à deux sujets de préoccupation exprimés par les détenus.

Premièrement, le niveau insuffisant de la rémunération des détenus, les salaires sont les mêmes que ceux qui étaient versés en 1986, même si les coûts ont augmenté de près de 80 %. En outre, au cours de la dernière décennie, les détenus ont été invités à se procurer eux-mêmes certains articles d'hygiène personnelle et produits de santé qui étaient habituellement fournis par le Service.



mesurable les dispositions d'équité associées au processus décisionnel ainsi que l'efficacité administrative du Comité national de révision.

Cela dit, la position du Bureau, depuis la création de l'USD, est que la politique consistant à placer tous les détenus dangereux dans le même établissement est inappropriée. Cette pratique a pour effet d'étiqueter ces délinquants comme étant « les pires parmi les pires » et de créer entre eux une solidarité qui va à l'encontre de l'objectif explicite de la politique qui est de « créer un milieu où on encourage et où on aide les détenus dangereux à agir de façon responsable afin de favoriser leur intégration dans un établissement à sécurité maximale ».

Trois secteurs de préoccupation interreliés se rattachent à cette question, comme l'indiquait de façon détaillée notre rapport annuel de l'an dernier.

- l'efficacité générale de la politique actuelle du Service voulant que tous les délinquants dangereux soient regroupés dans un même établissement,
- le faible taux de participation aux programmes de traitement du comportement violent, en raison, en partie, de la solidarité qui s'est créée au sein de la population carcérale,
- le nombre important de détenus qui sont mis en liberté directement de l'USD à cause, en partie, du manque de participation aux programmes

Dans sa réponse de l'année dernière, le Service convenait qu'il était important d'améliorer les programmes de réinsertion sociale. Il indiquait qu'il avait à cette fin « chargé un groupe de travail d'examiner les programmes offerts à l'USD et de suggérer des moyens de les améliorer » et que ce groupe de travail était en train de rédiger son rapport final. Le Service ajoutait qu'il avait mis sur pied, en collaboration avec le Royaume-Uni, une initiative qui visait « à élaborer une stratégie pour la gestion des délinquants dangereux et violents ».

Le rapport du groupe de travail a été achevé en novembre 1999. Il y était mentionné que la participation aux programmes axés sur la violence et le comportement sexuel était extrêmement faible; le groupe recommandait que « le Service correctionnel elabore un programme particulier à l'intention de l'Unité spéciale de détention ». En ce qui concerne les mises en liberté directes dans la collectivité, le rapport affirmait que « les membres du groupe de travail étaient tous d'avis qu'il fallait éviter à tout prix que les délinquants placés dans l'Unité spéciale de détention soient libérés directement dans la collectivité à l'expiration de leur peine ou lorsqu'ils sont mis en liberté d'office ».

L'Unité spéciale de détention (USD) est une installation distincte où sont logés les détenus qualifiés de dangereux par le Service. Il y a présentement 75 détenus à l'USD. Les décisions relatives au placement des détenus à l'USD et, par la suite, à leur transfèrement ou élargissement sont prises par le Comité national de révision du Service correctionnel. Tel qu'indiqué dans les rapports antérieurs, le Service a amélioré de façon

## **1. UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION**

J'ai l'impression que les efforts du Service pour corriger ces problèmes systémiques n'ont eu que des impacts positifs négligeables sur la population carcérale.

Lors de l'examen de ces problèmes, le Service a parfois tendance à perdre de vue les préoccupations des délinquants. Il me semble impérieux de placer ces préoccupations au cœur même du processus. La principale fonction du Bureau est d'enquêter sur les plaintes formulées par les délinquants et de tenter de les résoudre. Le Bureau a également la responsabilité d'examiner les politiques et procédures du Service qui sont en cause dans les plaintes reçues et de formuler des recommandations visant à cerner les problèmes systémiques et à les corriger rapidement.

J'ai l'impression que les efforts du Service pour corriger ces problèmes systémiques n'ont eu que des impacts positifs négligeables sur la population carcérale.

En octobre 1999, j'ai signé un protocole d'entente avec le commissaire du Service correctionnel; ce protocole figure à l'annexe A du présent rapport. L'un des objectifs de ce protocole est de faire en sorte que « le Service correctionnel du Canada mette en place les mesures qui s'imposent pour corriger les lacunes dénoncées à juste titre par les délinquants ». À ce jour, rien ne semble indiquer que cet objectif a été atteint.

J'ai signalé dans un rapport annuel publié il y a une dizaine d'années que « Le Service correctionnel du Canada est un organisme qui fournit des services directs et dont les politiques et les décisions ont des répercussions directes et immédiates sur les détenus. Il est donc urgent que le Service prenne des mesures pour s'assurer que ses processus d'examen et de prise de décisions, particulièrement à l'échelle nationale, permettent de traiter et de résoudre les problèmes en temps opportun. Le Service doit aussi s'assurer que les renseignements sur lesquels prennent appui ses décisions constituent un reflet fidèle de ses propres opérations. ... On a fait des progrès dans certains domaines, mais je crois que les processus bureaucratiques et opérationnels actuels indiquent que le Service devrait être mieux en mesure de résoudre les problèmes soulevés par les détenus ou leurs représentants. »

Lors de l'examen de ces problèmes, le Service a parfois tendance à perdre de vue les préoccupations des délinquants. Il me semble impérieux de placer ces préoccupations au cœur même du processus. La principale fonction du Bureau est d'enquêter sur les plaintes formulées par les délinquants et de tenter de les résoudre. Le Bureau a également la responsabilité d'examiner les politiques et procédures du Service qui sont en cause dans les plaintes reçues et de formuler des recommandations visant à cerner les problèmes systémiques et à les corriger rapidement.

J'ai l'impression que les efforts du Service pour corriger ces problèmes systémiques n'ont eu que des impacts positifs négligeables sur la population carcérale.



## LES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES

Dans mon rapport de l'an dernier, j'ai fait le point sur les problèmes systémiques qui avaient été exposés en détail dans mes rapports annuels antérieurs. Ce rapport cernait les sujets de préoccupation reliés à chacune des problématiques décrites et présentait une série de recommandations visant à améliorer les choses.

Soucieux de donner une image exacte et équilibrée de la situation, j'avais également inclus dans ce rapport la réponse du Service correctionnel à chaque problème observé. Dans sa réponse, le Service apportait des éclaircissements sur un certain nombre de problèmes soulevés, mais admettait être généralement d'accord avec les préoccupations exprimées. La réponse du Service désignait également un certain nombre de changements opérationnels et fondamentaux auxquels il devait procéder pour s'attaquer aux problèmes décrits.

Le 7 février 2000, j'ai reçu de la sous-commissaire principale une mise à jour de la réponse du SCC aux problèmes soulevés dans mon rapport annuel. La lettre d'accompagnement indiquait que la mise à jour reprenait « les problèmes décrits par votre bureau et présentait les mesures prises par le Service correctionnel, depuis novembre 1999, pour redresser chacune des situations jugées insatisfaisantes ». Le Service demandait également que nous réagissions par écrit à sa réponse révisée, ce que nous avons fait le 29 février 2000. Nos observations avaient principalement trait à des questions sur lesquelles il nous semblait important d'obtenir d'autres renseignements au sujet des mesures prises antérieurement par le Service ou d'en discuter plus longuement. Nous avons également annoncé notre intention de présenter, dans le rapport de cette année, une description détaillée des mesures prises par le Service pour s'attaquer aux difficultés cernées, ainsi que des résultats découlant de ces mesures.

Lors d'une réunion présidée par la sous-commissaire principale le 9 mars 2000, nous avons rencontré des responsables du SCC afin d'examiner avec eux les observations du Bureau. Le 17 avril 2000, j'ai reçu la « réponse définitive » du Service concernant les problèmes soulevés dans mon rapport de 1998-1999.

Même si des progrès ont été faits à certains égards, je suis très franchement déçu des résultats des efforts déployés par le Service pour corriger les problèmes systémiques relevés. Je croyais que, l'an dernier, nos deux organismes s'étaient entendus sur les mesures à prendre pour s'attaquer aux problèmes décrits, mais celles que le Service a mises de l'avant semblent avoir été compromises par la lourdeur administrative d'examen, de consultations et d'études interminables.

Au cours de la dernière année, le Bureau a reçu 5 282 plaintes, ses enquêteurs ont consacré de 364 jours à des enquêtes dans des pénitenciers fédéraux et mené plus de 2 800 entrevues de détenus et de 1 400 entrevues auprès du personnel des établissements et des régions. Les plaintes portent encore sur des problèmes persistants dont nous avons fait état dans les rapports annuels antérieurs. On trouvera dans la partie intitulée « Statistiques », la ventilation des plaintes, la suite qui leur a été donnée et des données sur les visites aux établissements et les entrevues.

Le Sous-comité du Comité permanent de la justice et des droits de la personne a terminé, au cours de l'année du rapport, son examen détaillé des dispositions et de l'application de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition. Son rapport, intitulé En constante évolution, a été déposé le 29 mai 2000. Le Bureau a participé activement à cet examen et se prépare aux discussions auxquelles donneront lieu les observations détaillées et les recommandations judiciaires présentées dans le rapport.

J'ai été encouragé par les recommandations du rapport qui traitent de deux questions directement reliées au fonctionnement de notre Bureau, notamment les liens hiérarchiques et les ressources.

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel - rapports annuels ou spéciaux - soient déposés simultanément au ministre et au Parlement.

Le Sous-comité recommande de modifier les articles 192 et 193 de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition de manière à ce que les rapports de l'Enquêteur correctionnel - rapports annuels ou spéciaux - soient déferés automatiquement pour fin d'étude au comité permanent de la Chambre des communes responsable des activités du Bureau de l'enquêteur correctionnel.

Le Sous-comité recommande d'accroître le budget du Bureau de l'enquêteur correctionnel de manière à augmenter le personnel d'enquête et assurer que l'Enquêteur correctionnel puisse financer les dépenses directement reliées à une augmentation de son personnel enquêteur - tels le matériel de bureau, les communications et les déplacements nécessaires pour procéder aux enquêtes.



Sur le plan opérationnel, la fonction première de l'enquêteur correctionnel consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il lui incombe également d'examiner les pratiques et les politiques du Service à l'origine des plaintes afin de cerner les carences systémiques et d'y porter remède; il a également l'obligation de faire des recommandations en ce sens.

Le Bureau procède à un examen préliminaire de toutes les plaintes qu'il reçoit pour en avoir une idée précise. Ces recherches faites, s'il est établi que la plainte n'est pas de son ressort, il informe le plaignant des recours qui s'offrent à lui et l'aide à s'en prévaloir si nécessaire. Dans les cas qui relèvent de son mandat, il informe le plaignant des politiques et des pratiques du Service qui ont trait à sa plainte. Une entrevue a lieu au cours de laquelle le délinquant est encouragé à recourir à la procédure de règlement des griefs du Service pour obtenir satisfaction. Même si nous encourageons le recours à cette procédure, nous n'en faisons pas une condition préalable à notre intervention. Si nous déterminons au cours de l'examen préliminaire que le délinquant ne veut pas ou ne peut pas obtenir raisonnablement satisfaction en ayant recours à la procédure de règlement des griefs, ou si la plainte fait déjà l'objet d'un examen au sein du Service, nous exerçons notre discernement et prenons les mesures voulues pour nous assurer qu'on donne satisfaction au plaignant.

En plus de donner suite aux plaintes, les enquêteurs rencontrent régulièrement des comités de détenus et d'autres organismes de défense des délinquants, et ils font dans chaque établissement, deux fois l'an, des visites annoncées au cours desquelles ils rencontrent tout détenu ou groupe de détenus qui souhaite les voir. Au cours de l'année visée par le présent rapport, nous avons eu plus de deux cents réunions avec diverses organisations de délinquants, y compris des comités de détenus, des groupes de détenus condamnés à l'emprisonnement à vie, des associations de détenus noirs et des fraternités et sororités autotochtones.

L'immense majorité des questions soulevées par les plaintes de détenus sont abordées au niveau de l'établissement au cours de discussions et de négociations. Dans les cas où l'on ne parvient pas à les résoudre à l'établissement, la question en jeu est portée, selon le sujet de préoccupation, à l'attention de l'administration régionale ou centrale, avec une recommandation précise pour examen et mesure corrective. Si, de l'avis de l'enquêteur correctionnel, le Service ne prend pas, à ce niveau, des mesures raisonnables en temps opportun, la question sera renvoyée au ministre et elle pourra être exposée en détail dans un rapport annuel ou spécial.

Ces mesures visent à protéger l'intégrité de nos procédures, qu'il s'agisse d'un processus de « divulgateur » ou d'une obligation au titre de la procédure, que prévoient d'autres processus, toutes choses qui pourraient mettre en péril notre fonction d'ombudsman.

Les observations et les constatations de l'enquêteur correctionnel, à la suite d'une enquête, ne se limitent pas à déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était contraire à la loi ou à la politique. Conformément au caractère délibérément général de son mandat d'ombudsman, l'enquêteur correctionnel peut déterminer qu'une décision, une recommandation, un acte ou une omission était « déraisonnable, injuste, oppressant, abusivement discriminatoire, ou fondé en tout ou en partie sur une erreur de droit ou de fait » ; ou qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé « à des fins irrégulières, pour des motifs non pertinents, compte tenu de considérations non pertinentes, ou sans fourniture de motifs ».

L'article 178 de la Loi porte que, si l'enquêteur correctionnel est d'avis qu'un problème existe, le commissaire du Service correctionnel sera informé de cette opinion et de ses motifs. L'enquêteur a toujours eu pour pratique de tenter de résoudre les problèmes par la consultation au niveau de l'établissement et de la région avant de les signaler au commissaire. Même si nous allons continuer de nous adresser aux niveaux de direction compétents à l'intérieur du Service pour le règlement des plaintes et des enquêtes, je crois que cette disposition m'oblige à porter à l'attention du commissaire en temps opportun les « problèmes » des délinquants qui n'ont pas été résolus.

La Loi précise également que l'enquêteur correctionnel, lorsqu'il informe le commissaire de l'existence d'un problème, peut faire toute recommandation qu'il juge utile. Même si de telles recommandations ne sont pas exécutoires, conformément à son mandat d'ombudsman, l'enquêteur ne peut agir que s'il peut mener une enquête approfondie et objective sur toute la gamme des mesures administratives et présenter ses constatations et ses recommandations à tous les décideurs intéressés, ce qui comprend le Parlement, afin d'obtenir des correctifs raisonnables si les tentatives antérieures en ce sens ont échoué.

Une étape importante de ce processus se trouve décrite à l'article 180 de la Loi qui oblige l'enquêteur correctionnel à informer le ministre si aucune action, qui semble à l'enquêteur convenable et indiquée, n'est prise par le commissaire dans un délai raisonnable. Les articles 192 et 193 complètent ce processus dans la mesure où ils obligent le ministre à déposer devant chaque chambre du Parlement, dans un délai prescrit, le rapport annuel et tout rapport spécial de l'enquêteur correctionnel.

## OPÉRATIONS

Le Bureau de l'enquêteur correctionnel a pour mandat d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. La partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, qui régit le fonctionnement du Bureau de l'enquêteur correctionnel, est très semblable aux dispositions de la plupart des lois provinciales créant un poste d'ombudsman, quoique dans le cas présent, notre mandat se borne à faire enquête sur les activités d'une seule entité administrative et à rendre des comptes au Parlement par l'entremise d'un seul ministre. Comme pour tous les mandats d'ombudsman, la « fonction » de l'enquêteur correctionnel est définie à dessein dans les termes les plus larges :

L'enquêteur correctionnel mène des enquêtes sur les problèmes des délinquants liés aux décisions, recommandations, actes ou omissions qui proviennent du commissaire (du Service correctionnel) ou d'une personne sous son autorité ou exerçant des fonctions en son nom qui affectent les délinquants individuellement ou en groupe.

Une enquête peut être instituée en réponse à une plainte ou à l'initiative de l'enquêteur correctionnel, et ce dernier est seul habilité à décider si une enquête doit être menée et de quelle manière.

Dans le cours d'une enquête, l'enquêteur dispose d'une autorité considérable pour exiger la production d'informations, et peut même tenir une audience officielle avec interrogatoire sous serment. L'intégrité de la fonction de l'enquêteur est protégée, et son autorité tempérée, par la stricte obligation qu'il a de limiter la divulgation des informations recueillies dans l'exercice de ses fonctions à ce qui est nécessaire pour faire avancer l'enquête et pour motiver ses conclusions et ses recommandations. De plus, la divulgation d'informations à toutes les parties est régie par les considérations et dispositions de sécurité que contiennent la Loi sur la protection des renseignements personnels et la Loi sur l'accès à l'information.

Ces dispositions régissant la divulgation d'informations sont consolidées par les dispositions de la partie III de la Loi qui empêchent quiconque de citer l'enquêteur à comparaître dans des poursuites judiciaires et qui portent que nos procédures ne peuvent ni compromettre les appels ou recours devant les tribunaux ou en vertu de toute autre loi, ni être compromises par ces appels ou recours.



L'enquêteur correctionnel est chargé, en vertu de la Partie III de la Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition, d'agir comme ombudsman pour les délinquants sous responsabilité fédérale. Sa fonction première consiste à faire enquête et à s'assurer qu'on donne suite aux plaintes des délinquants. Il a également l'obligation d'examiner les pratiques et les politiques du SCC donnant lieu aux plaintes afin de cerner les carences systémiques et y porter remède; il doit également faire des recommandations en ce sens.

---

L'ombudsman est essentiellement un redresseur de torts. Cela signifie qu'il lui faut aller au-delà des aspects juridiques, pratiques ou de politique du secteur de préoccupation examiné. Il doit exprimer une opinion objective et indépendante sur le caractère équitable des mesures prises, en vue de contrebalancer, au profit des particuliers, la force relative des institutions publiques. Cela exige également de la part des institutions visées une réponse qui soit juste, transparente et responsable.

---



## TABLE DES MATIÈRES

1	OPÉRATIONS.....	1
5	LES PROBLÈMES SYSTÉMIQUES.....	5
6	1. UNITÉ SPÉCIALE DE DÉTENTION.....	6
8	2. RÉMUNÉRATION DES DÉTENUS.....	8
11	3. PROCÉDURES DE RÉGLEMENT DES GRIEFS DES DÉTENUS.....	11
13	4. PRÉPARATION DES CAS ET ACCÈS AUX PROGRAMMES.....	13
16	5. DOUBLE OCCUPATION DES CELLULES.....	16
17	6. TRANSFÈREMENTS.....	17
19	7. NORMES ET DIRECTIVES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ PRÉVENTIVE.....	19
20	8. RECOURS À LA FORCE.....	20
22	9. BLESSURES SUBIES PAR LES DÉTENUS ET ENQUÊTES.....	22
22	a) La violence dans les établissements.....	22
24	b) Les blessures subies par les détenus.....	24
26	c) Les suicides.....	26
27	d) Les enquêtes.....	27
29	10. DÉLINQUANTES SOUS RESPONSABILITÉ FÉDÉRALE.....	29
32	11. DÉLINQUANTS AUTOCHTONES.....	32
35	CONCLUSION.....	35
37	RÉSUMÉ DE SITUATIONS.....	37
37	RECOURS À LA FORCE POUR FACILITER LA FOUILLE À NU.....	37
41	RAPPORTS ET ENQUÊTES SUR LES BLESSURES SUBIES PAR UN DÉTENU.....	41
44	FOUILLE EXCEPTIONNELLE.....	44
47	SATISFAIRE AUX BESOINS DES DÉTENUS HANDICAPÉS.....	47
50	LOGEMENT DE MINEURS DANS DES PÉNITENCIERS.....	50
53	RECOURS ABUSIF À LA FORCE.....	53
57	RETARD ET MANQUE DE COORDINATION DANS LE PROCESSUS D'ENQUÊTE DU SCC.....	57
60	ACCÈS AUX GUÉRISSEURS AUTOCHTONES TRADITIONNELS (INERTIE EN MATIÈRE DE POLITIQUE.....	60
62	CONCLUSION.....	62
63	STATISTIQUES.....	63
73	ANNEXE A.....	73
85	ANNEXE B.....	85
93	ANNEXE C.....	93





The Correctional Investigator

L'Enquêteur correctionnel

275 Slater Street  
Suite 402  
Ottawa, Ontario  
K1P 5H9

275 rue Slater  
Suite 402  
Ottawa (Ontario)  
K1P 5H9

Le 29 juin 2000

L'honorable Lawrence MacAulay  
Solliciteur général du Canada  
Chambre des communes  
Rue Wellington  
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Solliciteur général,

Conformément aux dispositions de l'article 192 de la Loi sur le système  
correctionnel et la mise en liberté sous condition, j'ai le devoir et l'honneur de  
soumettre le vingt-septième rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel.  
Veuillez agréer, Monsieur le Solliciteur général, l'expression de mes sentiments  
distingués.

L'Enquêteur correctionnel,

R.L. Stewart

Canada

©Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux Canada, 2000  
N° de cat. JA1-2000  
ISBN 0-662-65145-6

Internet : [www.oci-bec.gc.ca](http://www.oci-bec.gc.ca)



**RAPPORT ANNUEL  
DE  
L'ENQUÊTEUR CORRECTIONNEL**

**1999-2000**





# Rapport annuel de l'Enquêteur correctionnel 1999-2000

